

OFICIO FN N° 074/ 2022

MAT.: Envía documentos que contienen estudios, reflexiones y propuestas sobre el Ministerio Público en el marco del proceso constituyente.

SANTIAGO, 28 de enero de 2022.

**DE : SR. JORGE ABBOTT CHARME
FISCAL NACIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO**

A : SRA. MARÍA ELISA QUINTEROS Y SR. GASPAR DOMÍNGUEZ, PRESIDENTA Y VICEPRESIDENTE DE LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL RESPECTIVAMENTE; Y CONVENCIONALES CONSTITUYENTES DE LA COMISIÓN DE SISTEMA DE JUSTICIA, ÓRGANOS AUTÓNOMOS DE CONTROL Y REFORMA CONSTITUCIONAL

Junto con saludar cordialmente y resaltar la labor que ha desarrollado la Convención Constitucional desde su instalación, mediante el presente Oficio la Fiscalía de Chile, a través de todas y todos los Fiscales Regionales del país y este Fiscal Nacional, busca relevar tres principios que la institución considera fundamentales para su organización y funcionamiento y, por tanto, estima que debiesen estar plasmados en la propuesta de Nueva Constitución que elabore el Poder Constituyente, a saber: el principio de autonomía, el de transparencia y el de objetividad.

El principio de autonomía constitucional resulta esencial y una condición indispensable para el pleno ejercicio de las funciones otorgadas al Ministerio Público, esto es, la dirección de la investigación penal, el ejercicio de la acción penal pública y la protección de víctimas y testigos.

La autonomía constitucional garantiza que las y los fiscales puedan ejercer sus funciones con imparcialidad y objetividad, y sin estar sujetos a intimidación e injerencias indebidas, constituyendo una garantía del acceso a la justicia de la ciudadanía y del correcto funcionamiento del Sistema de Justicia Penal en un Estado de Derecho. En el mismo sentido, organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) y otros, resaltan el valor de la autonomía de los Ministerios Públicos para combatir la impunidad y corrupción, entendiendo que ésta contribuye a llevar a cabo una investigación y persecución con objetividad, sin importar si están comprometidas personas con poder o que realizan funciones estatales, permitiendo a su vez garantizar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas, especialmente cuando los delitos constituyen, a su vez, graves

violaciones de derechos humanos, y de paso también garantiza este acceso respecto de quienes son imputados por delitos. De tal modo, el respeto y la protección de la autonomía del Ministerio Público constituye una garantía esencial del Estado Democrático de Derecho.

La consagración constitucional de este principio no es una característica propia del Ministerio Público de nuestro país, sino que, por el contrario, la mayoría de las Constituciones de América Latina otorgan autonomía constitucional al organismo que ejerce la persecución penal, como ocurre con el caso de las cartas fundamentales de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y México.

El Ministerio Público estima que una manera de materializar esta autonomía, es permitir que la Fiscalía pueda ejercer la acción penal sin obstáculos, ya que hoy en día existen ámbitos en los cuales su titularidad de la acción penal está vedada. Lo anterior ocurre en las investigaciones por delitos electorales, delitos tributarios, aduaneros y los que atentan contra la libre competencia que tanto impacto tienen en la ciudadanía. En este sentido, se propone incorporar una norma constitucional que permita al Ministerio Público dar una respuesta más enérgica y potente frente a los abusos cometidos por agentes del mercado y por quienes ejercen cargos de poder económico o político, todo ello con el fin de contribuir a disminuir los espacios de impunidad y la sensación de inequidad que se ha generado en torno a las investigaciones penales que se siguen en contra de las personas que delinquen en estos ámbitos.

Si bien existe alto consenso en el Sistema de Justicia Penal y en el mundo académico e internacional sobre la importancia y la necesidad de mantener la autonomía constitucional del Ministerio Público, también existe un fuerte acuerdo en que dicha autonomía debe tener como contrapartida mecanismos de control y transparencia, siendo conceptos estrechamente vinculados.

En el ámbito de persecución penal, el principio de transparencia favorece y regula el acceso a la información pública del Ministerio Público por parte de la ciudadanía contribuyendo a dar mayor legitimidad al órgano persecutor, de conformidad con el resguardo que cabe y exige el Código Procesal Penal y las leyes penales en ciertas materias propias de las investigaciones penales. Es por esto que, como Ministerio Público, proponemos reforzar este principio para así llevar la política de persecución penal de cara a la ciudadanía, transparentando los criterios técnicos que fundamentan las decisiones de persecución penal, sobre todo ante salidas alternativas o decisiones en procedimientos abreviados o simplificados. Con todo, la transparencia no es un fin en sí misma, sino que constituye una herramienta que debe estar al servicio de la persecución penal; solo así se asegurará a la ciudadanía que las acciones que se ejecuten y las decisiones que se adopten, responderán únicamente a criterios técnicos, objetivos e imparciales.

Respecto de los procesos de nombramiento, se considera que la designación del Fiscal Nacional se realice de conformidad al procedimiento de nombramiento de los Ministros de la Corte Suprema, y para la designación de los Fiscales Regionales, tratándose de una institución jerárquica resulta imprescindible que estos sean designados por el Fiscal Nacional desde una terna que se elabore bajo el mismo procedimiento contemplado para la designación de los Ministros de la Corte de Apelaciones respectiva. Ambos procesos deben ser completamente transparentes y establecer instancias de participación ciudadana.

Finalmente, la Fiscalía tiene plena certeza que el principio de objetividad contribuye a un ejercicio de la persecución penal con pleno respeto del derecho a la igualdad y no discriminación, por cuanto permite que la función investigativa realizada por las y los fiscales adjuntos sea ejercida de forma imparcial, de tal forma que se aplique correctamente la ley y se investiguen con igual celo no sólo los hechos y circunstancias que funden o agraven la responsabilidad del imputado, sino también los que le eximan de ella, la extingan o la atenúen.

Las reflexiones expuestas, forman parte de las conclusiones a las que arribó la institución luego de un proceso de información y discusión constitucional interna realizado durante el año 2021. Este proceso implicó el desarrollo de tres líneas de trabajo: (i) un levantamiento y análisis de las posibles propuestas o modificaciones a discutir en la Convención Constituyente; (ii) un estudio comparado sobre la estructura y funciones de otros Ministerios Públicos; y (iii) la realización de un ciclo de charlas internas con la participación de destacados/as exponentes, con la posterior ejecución de encuestas con preguntas estructuradas a todas y todos los fiscales, funcionarios y funcionarias asistentes. Esto último incluyó la visión de las asociaciones de fiscales, funcionarias y funcionarios de la institución.

Todo lo anterior, se plasmó en los siguientes tres documentos que se acompañan al presente Oficio:

- 1º. Informe Proceso de discusión interna del Ministerio Público en el marco del proceso constituyente. El documento incluye un análisis detallado de siete temas vinculados al Ministerio Público y al Sistema de Justicia Penal que fueron priorizados dentro de las acciones realizadas: i) Autonomía constitucional del Ministerio Público; ii) Control interno y externo, transparencia; iii) Funciones, autoridades y estructura del Ministerio Público; iv) Acceso a la Justicia; v) Modelo de relacionamiento con las Policías; vi) Valor de los principios actuales del sistema de justicia penal; y vii) Fortalecimiento de la interrelación institucional;

- 2°. Minuta que resume el informe anterior y sus conclusiones;
- 3°. Propuesta institucional del Ministerio Público para la Nueva Constitución.

Los documentos individualizados han sido elaborados con la visión de contribuir a construir un mejor Sistema de Justicia Penal para Chile, buscando ser un insumo a la discusión soberana y autónoma que la Convención Constitucional y sus integrantes están desarrollando.

Se acompaña a este oficio los documentos indicados anteriormente.

Sin otro particular, saluda atentamente a Ud.,



JORGE ABBOTT CHARME
FISCAL NACIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO

RMP/CPV/GWC/abu
IN°: No hay
c.c.: Archivo Gabinete Fiscal Nacional

**INFORME
PROCESO DE DISCUSIÓN INTERNA EN EL MARCO DEL PROCESO
CONSTITUYENTE**

**MINISTERIO PÚBLICO
FISCALÍA NACIONAL**

DICIEMBRE 2021

ÍNDICE

| | | |
|------|---|----|
| I. | INTRODUCCIÓN..... | 3 |
| II. | METODOLOGÍA..... | 4 |
| 2.1 | Análisis de las posibles propuestas o modificaciones a discutir en la Convención Constituyente | 4 |
| 2.2 | Estudio comparado sobre la estructura y funciones de otros Ministerios Públicos..... | 4 |
| 2.3 | Ciclo de charlas | 5 |
| III. | TEMÁTICAS DE DISCUSIÓN CONSTITUCIONAL..... | 6 |
| 3.1 | Autonomía constitucional del Ministerio Público..... | 6 |
| 3.2 | Control interno y externo, transparencia | 21 |
| 3.3 | Funciones, autoridades y estructura del Ministerio Público..... | 28 |
| 3.4 | Acceso a la Justicia | 41 |
| 3.5 | Modelo de relacionamiento con las Policías | 43 |
| 3.6 | Valor de los principios actuales del sistema de justicia penal..... | 46 |
| 3.7 | Fortalecimiento de la interrelación institucional | 52 |
| IV. | CONCLUSIONES | 56 |

I. INTRODUCCIÓN

La actual Constitución Política (CPR) incluye dentro de su regulación al Ministerio Público, establece sus funciones, estructura y autoridades, otorgándole autonomía constitucional en su ejercicio. Asimismo, este marco normativo consagra principios y derechos que configuran el Sistema de Justicia Penal y sus diversas instituciones.

El día 25 de octubre del año 2020, mediante votación de la ciudadanía, nuestro país aprobó iniciar un proceso para redactar una nueva Constitución Política. Dicha decisión permitió que en mayo de este año, se desarrollaran los comicios para elegir a las y los 155 representantes a cargo de la redacción de esta nueva carta fundamental, dando lugar a la integración de la Convención Constitucional.

Comprendiendo lo anterior y adelantándose a las discusiones que surgirían en el marco de la labor de la Convención Constitucional, durante el primer semestre de este año 2021 la Fiscalía de Chile estimó necesario desarrollar un proceso de levantamiento de información y reflexión sobre ciertas temáticas constitucionales vinculadas a la institución y al sistema de justicia que integra.

A partir de una perspectiva técnica y especializada en el abordaje de las temáticas constitucionales vinculadas al Ministerio Público y al sistema de justicia penal, se desarrollaron tres líneas de trabajo: (i) un análisis de las posibles propuestas o modificaciones a discutir en la Convención Constituyente; (ii) un estudio comparado sobre la estructura y funciones de otros Ministerios Públicos; y (iii) la realización de un ciclo de charlas, con la posterior ejecución de encuestas con preguntas estructuradas a todas las personas asistentes.

Lo anterior fue planificado y desarrollado por una mesa de trabajo integrada por la Unidad Especializada en Responsabilidad Penal Adolescente y Delitos Violentos (URPADVI), la Unidad de Asesoría Jurídica, la Academia de la Fiscalía de Chile, la División de Estudios, Evaluación, Control y Desarrollo de la Gestión (DIVEST), la División de Personas y la Unidad de Planificación y Coordinación Estratégica (UPCE) de la Fiscalía Nacional.

El presente documento busca sistematizar el proceso de información y reflexión que se llevó a cabo, con miras de servir de insumo para construir la postura de la institución frente a eventuales discusiones de la Convención Constitucional.

En el segundo apartado de este informe se explica la metodología utilizada en cada línea de trabajo y sus participantes. El tercer apartado contiene los planteamientos y propuestas sobre los siete temas que se priorizaron para el análisis, incluyendo tanto la revisión comparada, como el levantamiento de propuestas de modificaciones e ideas discutidas en el ciclo de charlas. Finalmente, el cuarto apartado contiene las conclusiones del estudio.

II. METODOLOGÍA

En atención a la discusión constitucional que se aproximaba, en marzo de este año la Fiscalía comenzó a diseñar un proceso de información y reflexión interna, creando una mesa de trabajo conformada por distintas unidades y divisiones de la Fiscalía Nacional.

Esta mesa consultó a las y los Fiscales Regionales el objetivo que debía tener dicho proceso, su marco y las líneas que se abordarían, en virtud de lo cual se definió hacer un levantamiento de las posibles propuestas o modificaciones a discutir en la Convención Constituyente; realizar un estudio comparado sobre la estructura y funciones de otros Ministerios Públicos; y desarrollar un ciclo de charlas con encuestas a las personas asistentes. Definidas estas acciones, luego la mesa consultó a las Unidades Especializadas y Divisiones de Apoyo de la Fiscalía Nacional, los temas de interés que debían estudiarse en cada una de ellas.

2.1 Análisis de las posibles propuestas o modificaciones a discutir en la Convención Constituyente

La primera línea de trabajo estuvo liderada por el equipo legislativo de URPADVI, quien identificó propuestas de modificaciones a nivel constitucional que podrían afectar al Sistema penal en su conjunto y aquellas que tendrían incidencia directa al Ministerio Público. Para ello, se recogieron las opiniones del mundo académico y de autoridades políticas, así como también fueron revisadas las iniciativas legislativas que estaban en tramitación en el Congreso Nacional y que podían relacionarse con el funcionamiento de la Fiscalía en la nueva Constitución.

Se levantaron las siguientes modificaciones constitucionales que podrían afectar al sistema penal: modificaciones sobre proscripción del terrorismo, vinculadas al ejercicio de la función jurisdiccional, a la existencia del Tribunal Constitucional y la regulación de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad Pública. En cuanto a las modificaciones con incidencia directa al Ministerio Público se identificaron propuestas relativas al nombramiento y remoción del Fiscal Nacional, Fiscales Regionales y Adjuntos, la acusación constitucional, la autonomía del Ministerio Público, el ejercicio de la acción penal por parte de la víctima, la ley Orgánica constitucional y fiscalización interna.

Considerando la importancia de la autonomía constitucional del Ministerio Público, la unidad especializada también elaboró un documento sobre esta materia.

2.2 Estudio comparado sobre la estructura y funciones de otros Ministerios Públicos

El segundo trabajo fue realizado por la Unidad de Asesoría Jurídica de la Fiscalía Nacional, quien estudió a nivel comparado la estructura y funciones de otros Ministerios Públicos de la región, revisando las constituciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela y España; dichos países fueron seleccionados en atención a que sus cartas magnas regulan expresamente la institución de una Fiscalía o Ministerio Público, y también por la cercanía geográfica y/o cultural con Chile.

En cada una de las constituciones se revisaron los siguientes ámbitos:

- (i) Autoridad máxima de la institución, sus requisitos, designación o nombramiento, duración del cargo, destitución o juicio político;
- (ii) La protección a víctimas y testigos;
- (iii) Definición y funciones constitucionales de las instituciones, y
- (iv) Menciones a los conceptos de autonomía, independencia, derechos humanos, etc.

Todo lo anterior fue sistematizado en un documento que elaboró la Unidad de Asesoría Jurídica.

2.3 Ciclo de charlas

Finalmente, la tercera línea estuvo a cargo de la Academia de la Fiscalía de Chile y la UPCE, quienes con el apoyo de la Unidad de Comunicaciones, organizaron durante agosto, un ciclo de cinco charlas de aproximadamente 2 horas de duración, donde no solo expertos y expertas abordaron temáticas de interés para el proceso de discusión constitucional que nuestro país está desarrollando, sino también las instituciones y personas que ejercen diariamente la persecución penal o coadyuvan con ella.

Las charlas tuvieron más de 120 personas conectadas y luego de cada una, se realizó una breve encuesta con preguntas relativas a algunos de los temas tratados. A continuación se exponen las temáticas abordadas y las personas expertas que expusieron:

La primera charla abordó la autonomía constitucional, funciones y estructura del Ministerio Público, asistiendo como panelistas Marisol Peña, Cristian Riego, Alberto Precht y Cristian Paredes en representación de la Fiscalía.

En la segunda instancia se trató la carrera fiscal y funcionaria del Ministerio Público, teniendo como invitados/as a Raúl Núñez, Mauricio Duce, Luis Cordero y la Fiscal Regional Marcela Cartagena.

La tercera charla involucró la relación con las policías y otros organismos colaboradores, donde expuso Ana María Morales Peillard, Lucia Dammert, Hugo Fruhling y el Fiscal Regional Héctor Barros.

El cuarto tema fue el Ministerio Público y el Sistema de Justicia Penal, que tuvo la participación de las máximas autoridades de las instituciones: el Presidente de la Excelentísima Corte Suprema, Guillermo Silva; el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, Hernán Larraín; el entonces Defensor Nacional Subrogante, Sr. Marco Montero; el Fiscal Nacional del Ministerio Público, Sr. Jorge Abbott; el General Director de Carabineros, Sr. Ricardo Yáñez; y el General Director de la Policía de Investigaciones de Chile, Sr. Sergio Muñoz Yáñez.

Finalmente, el último evento abordó la visión y propuesta de las Asociaciones de Fiscales y Funcionarios/as respecto al Ministerio Público en la nueva Constitución.

A lo largo de este documento, se cita las diversas opiniones vertidas por los y las expertos en las charlas indicadas.

III. TEMÁTICAS DE DISCUSIÓN CONSTITUCIONAL

3.1 Autonomía constitucional del Ministerio Público

Uno de los aspectos más relevantes que, sin duda, será objeto de discusión por parte de la Convención Constitucional, refiere a la decisión de mantener en la carta fundamental a ciertas instituciones que hoy son reguladas en ésta, y especialmente, a aquellas que gozan de autonomía constitucional en el ejercicio de sus funciones. Este es el caso del Banco Central¹, la Contraloría General de la República², el Servicio Electoral (SERVEL)³ y el Ministerio Público⁴, entre otros.

En relación al **origen de estos órganos autónomos**, el académico Luis Cordero Vega explica que la Constitución de 1980 estableció una nueva categoría de órganos públicos, y, en consecuencia, un nuevo sistema de organización administrativa: Las “autonomías”⁵. “(...) son órganos autónomos para la Constitución los organismos que presentan especiales caracteres de independencia frente a los poderes del Estado, hallándose sometidos sólo a la Constitución Política y a la ley que conforme a ella regula su organización, funcionamiento y atribuciones.”⁶ En el mismo sentido reflexiona Marisol Peña, al señalar que los organismos autónomos han surgido como instituciones eminentemente técnicas o cuya función requiere que estén dotadas de independencia frente a la triada clásica de los poderes del Estado, es decir, ejecutivo, legislativo y judicial.

No obstante lo expresado, **la Constitución chilena no explicita el concepto de autonomía y a lo largo de la legislación nacional tampoco es posible encontrar una definición técnica** de lo que se entiende, en términos generales, por autonomía⁷. Con esto en mente, y siguiendo las normas de interpretación de la ley, la definición que da la Real Academia Española (RAE) es un buen punto de partida para el estudio de este concepto. Siguiendo a la RAE, la autonomía se puede definir como la “potestad que dentro de un Estado tienen municipios, provincias, regiones u otras entidades, para regirse mediante normas y órganos de gobierno propios”⁸.

¹ Artículo 108 de la CPR.

² Artículo 98 de la CPR.

³ Artículo 94 bis de la CPR.

⁴ Artículo 83 de la CPR.

⁵ Cordero Vega, L. (2001). La Autonomía Constitucional. La Semana Jurídica, p34.

⁶ Cordero Vega, L. op. cit, p1.

⁷ Hay normas que entregan una definición aplicable a un área determinada, como la Ley 21091 sobre Educación Superior, que define la autonomía “como la potestad para determinar y conducir sus fines y proyectos institucionales en la dimensión académica, económica y administrativa, dentro del marco establecido por la Constitución y la ley.” Ver artículo 2, letra a).

⁸ Real Academia Española: Diccionario de la lengua española, 23.^a ed., [versión 23.4 en línea]. <<https://dle.rae.es>> [Consultado el 13 de Julio de 2021]

De forma similar a lo que plantea Cordero y Peña, el constitucionalista Francisco Zúñiga entrega un acercamiento a esta noción, indicando que “la autonomía constitucional de los órganos del Estado designan un haz de "propios poderes" de naturaleza constitucional, cuya fuente directa es la Constitución. Tal haz de "propios poderes" importa un conjunto de funciones y atribuciones, que entrañan entre otros poderes jurídicos una potestad de autonormación, y el ejercicio de tales "poderes" con independencia en los cuadros orgánicos del Estado. Tal potestad de autonormación es de naturaleza reglamentaria (que se expresan en actos estatales típicos, a saber: autos acordados, resoluciones, acuerdos, instrucciones generales), de jerarquía infralegal e infrareglamentaria, pero situada en un campo de competencia normativa propio.”⁹ Con un énfasis distinto y haciendo referencia a Samuel Huntington, la profesora Angela Vivanco indica que la autonomía se puede medir por el grado en que los intereses y valores de una institución se pueden diferenciar de otras. De esta manera, la institución no actúa en función de los intereses de grupos sociales, políticos, económicos o religiosos, lo que traería consigo la desnaturalización de la institución¹⁰.

Se puede sostener entonces, que la denominada autonomía constitucional de la que gozan los órganos se vincula con la capacidad de autorregularse, siempre sometidos a la Constitución vigente y a la ley orgánica correspondiente. Esta autonomía obedece a una forma distinta de relacionarse con los poderes del Estado, ya que sin formar parte de aquellos, estos órganos cumplen una función clave en el día a día del país.

Sin embargo, sería incorrecto sostener que son órganos completamente “independientes” del Estado. Siguiendo la argumentación del profesor Cea Egaña, ninguna institución pública, por amplio que sea el campo de autonomía conferido, puede considerarse prescindente del entorno político, social y económico propio de una democracia¹¹. En una línea similar, el profesor Cordero indica lo siguiente: “Además, la autonomía supone la ausencia de una relación de jerarquía con el Presidente de la República, pero necesariamente deben existir mecanismos de coordinación para garantizar la unidad de acción, así como la eficiencia y la eficacia en la gestión”¹². En el caso del Ministerio Público, algunos ejemplos son el artículo 5° de la Ley N° 19.640 Orgánica Constitucional del Ministerio Público, que responsabiliza al Estado por las conductas injustificadamente erróneas o arbitrarias de la institución, o el nombramiento del Fiscal Nacional, procedimiento contemplado en el artículo 15 de la misma norma, en el cual intervienen los tres poderes del Estado, representados por el Presidente de la República, el Senado y la Corte Suprema¹³

⁹ Zúñiga Urbina, Francisco. (2007). Autonomías constitucionales e instituciones contramayoritarias (a propósito de las aporías de la "Democracia Constitucional"). *Ius et Praxis*, 13(2), 223-244. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122007000200010>

¹⁰ Vivanco, A. (2015). *Curso de Derecho Constitucional: Vol. Tomo I (Tercera edición ampliada ed.)*. Ediciones UC

¹¹ Cea Egaña, J. L. (2016). Autonomía constitucional del Banco Central. *Revista de Derecho Público*, N° 62, 66-79. <https://doi.org/10.5354/0719-5249.2016.43196>

¹² Cordero, E. (2012). *La administración del estado en Chile y el concepto de autonomía*. AA. VV., La Contraloría General de la República

¹³ Ver artículos 5 y 15 de la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público, Ley 19.640.

Profundizando ahora en la **autonomía de la Fiscalía**, debe recordarse que **dicha autonomía se encuentra consagrada en el artículo 83 de la Constitución**, el cual también se refiere a sus funciones:

“Un organismo autónomo, jerarquizado, con el nombre de Ministerio Público, dirigirá en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado y, en su caso, ejercerá la acción penal pública en la forma prevista por la ley. De igual manera, le corresponderá la adopción de medidas para proteger a las víctimas y a los testigos. En caso alguno podrá ejercer funciones jurisdiccionales” (inciso primero).

“El Ministerio Público podrá impartir órdenes directas a las Fuerzas de Orden y Seguridad durante la investigación. Sin embargo, las actuaciones que priven al imputado o a terceros del ejercicio de los derechos que esta Constitución asegura, o lo restrinjan o perturben, requerirán de aprobación judicial previa. La autoridad requerida deberá cumplir sin más trámite dichas órdenes y no podrá calificar su fundamento, oportunidad, justicia o legalidad, salvo requerir la exhibición de la autorización judicial previa, en su caso” (inciso tercero).

Esta consagración no resulta peculiar desde un punto de vista comparado, ya que la mayoría de las Constituciones analizadas otorgan autonomía constitucional al organismo que ejerce la persecución penal. Es el caso de las cartas fundamentales de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y México.

La diferencia se encuentra en los ámbitos de autonomía que se conceden en las respectivas Constituciones¹⁴: Tanto Brasil¹⁵ como Paraguay¹⁶, otorgan autonomía funcional y administrativa al órgano persecutor; en Argentina¹⁷, funcional y financiera; y finalmente Colombia¹⁸, Bolivia¹⁹ y Ecuador²⁰ regulan una triple dimensión de la autonomía, en lo funcional, administrativo y financiero.

En el caso de Chile y bajo la perspectiva de la profesora Peña, la autonomía constitucional del Ministerio Público tiene una doble dimensión: una autonomía funcional, que le garantiza el ejercicio de las atribuciones otorgadas en dicha norma; y una autonomía operativa, que permite el cumplimiento de las decisiones adoptadas por las y los fiscales, al tener la dirección funcional respecto de las policías.

¹⁴ Cabe señalar, que Perú y México no distinguen el tipo de autonomía que se otorga al órgano persecutor. En el caso de México, la Fiscalía es un órgano autónomo independiente del Poder Ejecutivo, del Poder Legislativo y del Poder Judicial.

¹⁵ Artículo 127 de la Constitución Brasileña

¹⁶ Artículo 266 de la Constitución Paraguaya. Si bien goza de autonomía funcional, dicho país ejerce sus funciones coordinadamente con el Poder Judicial y demás autoridades.

¹⁷ Artículo 120 de la Constitución Argentina

¹⁸ En el caso de Colombia, la Fiscalía General de la Nación si bien está afiliada al poder Judicial (artículo 249 de la Constitución) goza de autonomía funcional.

¹⁹ Artículo 225 I de la Constitución Boliviana

²⁰ Artículo 194 de la Constitución Ecuatoriana

Tabla N° 1: Ámbitos de autonomía otorgados al órgano persecutor en las Constituciones analizadas

| País | Funcional | Administrativa | Financiera |
|--------------|-----------|----------------|------------|
| Brasil | Si | Si | No |
| Paraguay | Si | Si | No |
| Colombia | Si | Si | Si |
| Argentina | Si | No | Si |
| Bolivia | Si | Si | Si |
| Ecuador | Si | Si | Si |
| Chile | Si | Si | No |

Fuente: Elaboración Propia

Ahora bien, tal como lo explica Mauricio Duce y entidades como el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), esta materia también puede analizarse **desde el punto de vista de los modelos de Fiscalía, que apunta a la discusión sobre la dependencia y ubicación institucional del Ministerio Público, lo cual lleva necesariamente a hablar sobre el vínculo entre autonomía e independencia.**

Estos modelos son explicados por Mauricio Duce de la siguiente forma: “En el ámbito regional dos son los modelos de autonomía del Ministerio Público que es posible encontrar. En primer lugar, el modelo que ubica al Ministerio Público como un órgano extrapoder, es decir, un órgano ubicado fuera de los poderes tradicionales del Estado, opción seguida por la mayoría de los países de la región, entre estos: Argentina, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú, Venezuela y Chile. El segundo modelo regula a la institución como un organismo insertado dentro del Poder Judicial pero con un estatuto de autonomía funcional (básicamente control presupuestario y potestad reglamentaria autónomas) como es el caso de Colombia, Paraguay y la propuesta original presentada por el Ejecutivo en Chile”²¹ (esto último, en referencia al diseño legislativo que se presentó al inicio de la discusión de la reforma procesal penal).

Para el CEJA “La elección de uno u otro modelo viene dada por las características del funcionamiento institucional en cada país. Por ejemplo, en países en los cuáles existe un adecuado funcionamiento de la división de poderes del Estado y la judicatura tiene un razonable desempeño, existen fiscalías adscritas al Poder Judicial. Por otro lado, aquellos países en los que la Fiscalía depende del Poder Ejecutivo, como Estados Unidos o Canadá, se caracterizan por ser democracias altamente consolidadas, de modo que dicha ubicación institucional no supone un riesgo real de que se produzcan situaciones de impunidad cuando los ilícitos penales sean cometidos por funcionarios

²¹ Duce, M. 2015 ¿Qué significa un Ministerio Público autónomo?: problemas y perspectivas en el caso chileno [en línea] <<https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/4782/duce-autonomia-mp.pdf?sequence=1&isAllowed=y>> [consulta : 05 noviembre 2021]

públicos.”²² El CEJA señala que, en el “caso específico de las fiscalías autónomas, que es el modelo institucional más ampliamente extendido en América Latina. **Los altos niveles de corrupción o la debilidad institucional frente a grupos criminales, sumados a la necesidad de fortalecer el sistema democrático (objetivo de la reforma procesal penal como movimiento histórico) ha conducido a los países latinoamericanos a la búsqueda de fiscalías autónomas para garantizar que el combate a la criminalidad sea realizado de forma independiente, sin importar que se persiga penalmente a funcionarios públicos o representantes del gobierno.**”²³ A su juicio “Las Fiscalías autónomas latinoamericanas pueden exhibir casos exitosos de persecución de delitos en los que se encontraban implicados miembros del estamento político. En Brasil, la operación *Lava Jato* o en Guatemala el caso *La línea* que implicó a los entonces Presidente y Vicepresidenta del país, son excelentes ejemplos de cómo solamente a través de una fiscalía autónoma es posible llevar adelante la investigación y la persecución de crímenes cuando autoridades estatales han participado en los mismos.”²⁴

Los órganos internacionales también se han referido a la independencia del Ministerio Público respecto de los otros Poderes. La CIDH ha señalado que la autonomía de la Fiscalía, respecto del Poder Ejecutivo “debe traducirse no sólo en una autonomía orgánica y patrimonial, sino también en la garantía de que no habrá injerencia o presiones directas o indirectas que puedan provenir de esta rama del poder público. Explícitamente, de acuerdo a estándares internacionales, las instrucciones de no investigar en un caso concreto deberían estar prohibidas”²⁵. Respecto al Poder legislativo, “los Estados deben garantizar que las Fiscalías no se encuentren subordinadas a los órganos parlamentarios” por lo que en este sentido los parlamentos no deben intentar influenciar indebidamente las decisiones del Ministerio Público relativas a un asunto concreto para determinar el modo de actuar de un fiscal en un determinado caso, u obligarlo a modificar su decisión (...) Asimismo, para garantizar el ejercicio independiente y autónomo de sus funciones, la Fiscalía debe contar con un presupuesto adecuado, respecto del cual ejerza un control autónomo. La CIDH ha considerado que los Estados deben prever en sus legislaciones la manera en que la Fiscalía pueda participar no sólo en el manejo independiente de su presupuesto sino también en las decisiones concernientes al mismo. Expresamente ha dicho que “en todo cambio o modificación relacionada con dicho presupuesto debe preverse un procedimiento de participación de la entidad correspondiente y debe asegurarse que pueda por sí misma o a través de su órgano respectivo de gobierno encargarse del manejo de su presupuesto”. Por tanto, no es suficiente consagrar que la Fiscalía cuenta con un patrimonio propio, sino que también se requieren disposiciones que consagren el manejo autónomo de ese presupuesto, la participación activa de la Fiscalía o de su

²² CEJA. Estándares internacionales sobre la autonomía de los fiscales y las fiscalías 47 chileno [en línea] <http://www.dplf.org/sites/default/files/estandares_fiscales_diagramacion_v3.pdf> [consulta : 05 noviembre 2021] p47.

²³ *Ibíd.* El destacado es nuestro.

²⁴ *Ibíd.*

²⁵ CIDH. Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas. OEA/Ser.L/V/II, Doc. 44, 5 de diciembre de 2013. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/operadores-de-justicia-2013.pdf> citado en CEJA, op. cit., p16.

órgano independiente de gobierno en la definición del mismo, y su participación activa en toda decisión que implique un recorte o disminución de la asignación presupuestal”²⁶

Respecto a la independencia y su vínculo con la autonomía, revisado los estándares internacionales sobre la autonomía de los/as fiscales y las fiscalías, el CEJA y otras entidades han dicho que **la independencia del sistema de justicia es uno de los pilares fundamentales de todo sistema democrático, siendo un derecho humano reconocido por el Sistema Interamericano, el cual ha comenzado a abordar este tema desde una visión centrada en la judicatura hacia una perspectiva de los órganos de procuración de justicia, incluyendo el rol de las fiscalías**²⁷.

Los sistemas internacionales de protección de derechos humanos, esto es, el Sistema Interamericano y Sistema Universal de Naciones Unidas se han preocupado de desarrollar estándares sobre autonomía e independencia de los Sistemas de Justicia, entendiéndolos como conceptos relacionados y reconociendo su valor para la efectividad de sus funciones y el derecho de acceso a la justicia. En el caso del Sistema Interamericano, la CIDH ha reconocido no solo a jueces y defensores públicos dentro de la categoría especial de defensores de derechos humanos en situación de indefensión, sino también a las y los fiscales; de esta forma, en su segundo informe sobre esta materia, realizado en 2011, la Comisión reconoció que “la relación de dependencia que puedan tener las fiscalías respecto de otros órganos, puede tener un impacto sobre su actuación independiente, tanto en la efectividad e impulso de la investigación así como en las implicaciones que tenga en el debido proceso.”²⁸ “La CIDH ha sistematizado los estándares interamericanos en su Informe titulado Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de Derecho en las Américas, emitido en diciembre del año 2013. En dicho informe, ha resaltado la importancia de que las investigaciones y, a un nivel más amplio, que las actividades relacionadas con la persecución del delito sean independientes e imparciales como medio para garantizar el acceso a la justicia de las víctimas del delito, así como el respeto de la garantía al debido proceso”²⁹.

Por su parte, en el Sistema Universal, “las *Directrices sobre la función de los fiscales*, aprobadas en 1990 durante el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, contienen lineamientos destinados a garantizar que los fiscales puedan ejercer sus funciones con imparcialidad y objetividad, y sin estar sujetos a intimidación e injerencias indebidas.”³⁰ Además, en uno de los informes anuales presentados al Consejo de Derechos Humanos por el Relator Especial sobre la Independencia de Magistrados y Abogados de Naciones Unidas, “se enfatiza que la garantía de la independencia no existe en beneficio de los propios

²⁶ *Ibíd.* p16 y 17.

²⁷ CEJA, op. cit., p8 y 12.

²⁸ CIDH. *Segundo informe sobre la situación de las defensoras y defensores de los derechos humanos en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II, Doc.66, 31 de diciembre de 2011. Disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/defensores/docs/pdf/defensores2011.pdf> citado en CEJA, op. cit., p.13

²⁹ CEJA, op. cit., p14.

³⁰ *Ibíd*

fiscales (y de los jueces, en su caso), “sino de los usuarios de los tribunales como parte de su derecho inalienable a un juicio imparcial”³¹.

En este mismo sentido, en el marco de la coordinación y acciones de la Asociación iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP), presidida por el Ministerio Público de Chile actualmente, se han generado una serie de manifestaciones de apoyo a la autonomía e independencia de las fiscalías. Se consideran dichos principios como cruciales para que fiscales y funcionarios/as pueden ejercer adecuadamente sus funciones.

Se destaca en ese sentido lo manifestado por los y las Fiscales y Procuradores Generales de Iberoamérica el 11 de octubre de 2016, quienes reunidos en la “Declaración de Lisboa”, señalaron que “La autonomía del Ministerio Público frente a los poderes legislativo y ejecutivo constituye una garantía para la igualdad de los ciudadanos ante la ley, la independencia de los tribunales y la credibilidad del sistema de justicia”. En consecuencia con la citada Declaración de Lisboa, la AIAMP se ha manifestado rechazando distintos actos de presión contra los Ministerios Públicos, que afectan su autonomía e independencia en la búsqueda de la verdad, bajo el principio de objetividad, y esclarecimiento de hechos que pueden ser constitutivos de delitos.

En el marco del Mercosur, en particular dentro de los ejes de trabajo de la Reunión Especializada de Ministerios Públicos del Mercosur (REMPM), también se ha abogado en múltiples ocasiones por la autonomía e independencia de los Ministerios Públicos. Así, como ejemplo, en 2017 las fiscalías de países miembros y asociados de Mercosur acordaron una Declaración en contra de acciones de persecución y amenazas que en aquel entonces afectaban al Fiscal General de Venezuela. Adicionalmente, a comienzos de 2021, manifestaron su solidaridad por el homicidio de la Fiscal Colombiana Esperanza Navas Sánchez, haciendo hincapié en la importancia de defender la autonomía de los Ministerios Públicos y en el fortalecimiento de su institucionalidad para la defensa de los derechos y de la sociedad toda. En la misma instancia se firmó la “Declaración de Buenos Aires sobre Independencia, Autonomía y No Hostigamiento”.

Desde la perspectiva de la independencia de las y los fiscales al interior del Ministerio Público, durante la discusión de la Ley N° 19.519 que crea el Ministerio Público, la Comisión de Constitución del Senado indicó lo siguiente: “Si la autonomía hace referencia a la libertad de acción respecto del entorno social y político en que se inserta el organismo, la independencia mira hacia dentro del mismo, a la libertad de los fiscales, a fin de que no se transformen en meros subordinados de quienes detentan cargos superiores”³².

³¹ NACIONES UNIDAS. Asamblea General. Consejo de Derechos Humanos. Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul, Misión a México. A/HRC/17/30. Add.3, 18 de abril de 2011, párr. 15 Citado en CEJA, op. cit., p14

³² Comisión de Constitución, Senado. (1997, 8 abril). Historia de la Ley 19.519. Biblioteca Congreso Nacional. <https://www.bcn.cl/historiadelailey/nc/historia-de-la-ley/6695/>

Finalmente, Mauricio Duce³³ y el CEJA coinciden en **que el concepto de independencia tiene contenido distinto para la judicatura y para la fiscalía:**

“Una de las razones es que a diferencia de los jueces(zas) y magistrados(as), quienes deben adoptar la posición procesal de un tercero imparcial, a los fiscales les corresponde asumir la defensa del interés público y la representación de la sociedad en el proceso penal, por lo que no pueden considerarse un sujeto procesal neutral, aun cuando deban ejercer su labor con objetividad y lealtad procesal hacia los derechos del imputado y considerando la posición de las víctimas.

De otro lado, debido a la naturaleza jerárquica de la institución de la Fiscalía y al principio de unidad de acción, los fiscales están obligados a cumplir las instrucciones o lineamientos generales establecidos por el Fiscal General, pues sólo mediante un comportamiento y una respuesta uniforme y previsible, es posible alcanzar los objetivos trazados y los resultados anticipados en su plan de política de persecución penal. Ello sería impensable en un escenario judicial, debido a la dimensión individual de la independencia funcional de los jueces respecto de sus superiores jerárquicos.

Pese a ello, los Fiscales Generales no deben tener la posibilidad de influir en aquellos casos concretos que un fiscal esté investigando o litigando, salvo de manera sumamente excepcional y por razones que se justifiquen en la necesidad de garantizar la autonomía de la investigación. De manera complementaria, se debe permitir la posibilidad de que los fiscales de inferior jerarquía puedan objetar ciertas instrucciones generales, por considerarlas ilegales o contrarias a la ética. Ambas medidas deben estar orientadas a impedir presiones indebidas y permitir que los y las fiscales puedan llevar adelante su trabajo, siempre y cuando cumplan con la política de persecución penal que la institución establezca y publicite.”³⁴

Con esta aproximación más cercana al concepto de autonomía constitucional e independencia de órganos de persecución penal como la Fiscalía, **resulta prioritario resaltar la importancia de mantener esta autonomía en la nueva constitución, por los siguientes fundamentos:**

Entidades internacionales como el CEJA, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (Fundación para la Justicia o FJEDD) y la Fundación para el Debido Proceso (DPLF, por sus siglas en inglés) **resaltan el valor de la autonomía para combatir la impunidad, corrupción y garantizar el acceso a la justicia no solo de las víctimas sino también de imputados, con especial énfasis en las violaciones a los derechos humanos:**

“La falta de autonomía y profesionalización de las agencias encargadas de investigar y perseguir los delitos pueden ser parte de las causas estructurales de la impunidad en los países de América Latina, ya que obstruye un proceso de investigación integral, exhaustivo y oportuno. La autonomía es un elemento clave en las instituciones de procuración de justicia

³³ DUCE, op. cit., p4.

³⁴ CEJA, op. cit., p48 y 49.

para investigar y perseguir hechos delictivos con objetividad, sin importar si comprometen a altos funcionarios.

En este sentido, la autonomía de los fiscales resulta clave para:

- Garantizar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas (especialmente cuando los delitos constituyen a su vez graves violaciones de derechos humanos),
- Respetar los derechos del imputado en el proceso penal (especialmente, su derecho a la presunción de inocencia), y
- El cumplimiento del deber estatal de investigar, perseguir y sancionar los delitos y las violaciones a derechos humanos.

La autonomía de los fiscales y las fiscalías es un derecho humano y una condición para el correcto funcionamiento del sistema de justicia, por lo cual, es necesario que los Estados la recojan y plasmen de manera expresa en las normas internas que crean, organizan y regulan la actuación de la Fiscalía General, tanto a nivel constitucional, como a nivel legal y reglamentario.”

En la misma línea de lo explicado, la AIAMP, integrada por los órganos de persecución penal de 22 países, ha dicho que **“los principios de autonomía e independencia son la garantía del acceso a la justicia de los ciudadanos y del debido funcionamiento del sistema de Justicia Penal, en un Estado de Derecho”**³⁵. Por tal motivo, en la 28ª asamblea realizada en noviembre de 2020, la Asociación reafirmó su compromiso con resguardar el desempeño autónomo de los Ministerios Públicos.

Desde la visión académica, Duce explica muy bien algunos de los motivos para erigir de forma autónoma a estos organismos, que dicen relación al **peligro de su politización si la institución se sitúa dentro del Poder Ejecutivo, o su judicialización, en caso de configurarse dentro del Poder Judicial, lo cual implica peligro de influencias externas en el ejercicio de las funciones:**

“esta inclinación mayoritaria en la región por el modelo de autonomía se ha debido, en buena medida, a la desconfianza que genera la ubicación dentro del Poder Judicial o dentro del Ejecutivo. Los temas que generan esta desconfianza se encuentran, en un extremo, en la posible “politización” del Ministerio Público en caso de afiliarse al Poder Ejecutivo y, en el otro extremo, en su “judicialización” en caso de afiliarse institucionalmente al Poder Judicial. El peligro de judicialización importa la absorción del Ministerio Público por parte del sistema judicial o, al menos, su identificación en demasía con el mismo lo que se ha considerado afectaría severamente los objetivos de la reforma procesal penal. La politización importa, por su parte, el riesgo del Ministerio Público de transformarse en un instrumento de la clase

³⁵ FISCALIA DE CHILE. 2021. Impacto post pandemia: ¿hacia una nueva cooperación? [en línea] <http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/quienes/Revista_semestral_AIAMP_febrero_2021.pdf> [consulta : 05 noviembre 2021] p. 7

política para la persecución de los enemigos políticos y para asegurar la impunidad de la corrupción política y administrativa.

En este contexto, la opción adoptada por la mayoría de los países de la región se fundamenta en la idea que la autonomía asegura que el Ministerio Público tenga el espacio institucional necesario para que pueda cumplir sus funciones y objetivos de acuerdo al nuevo sistema procesal penal (...)"³⁶

Lo anterior tiene plena concordancia con los motivos que primaron, durante la discusión de la reforma procesal penal en Chile, para otorgar autonomía constitucional al Ministerio Público. Estos motivos dicen relación a lo comentado por autores como Cordero y Peña, en el sentido de que la Fiscalía ejerce particulares funciones que se distinguen de la triada clásica de poderes del Estado, por lo tanto, debe regularse de forma autónoma a éstos y a nivel constitucional:

En efecto, la historia de la Ley N°19.519 que Crea el Ministerio Público, comienza mediante mensaje del Presidente de la República de dicha época, Sr. Eduardo Frei Ruiz-Tagle, quien analizó su ubicación dentro del Poder Ejecutivo, Judicial y Legislativo³⁷: En el primer caso y dado que la persecución penal pública puede involucrar delitos cometidos por funcionarios públicos, el mensaje señalaba la necesidad de contar con una fisonomía institucional con los mayores grados de autonomía posible y un adecuado nivel de controles. Sobre la ubicación del Ministerio Público dentro del Poder Judicial, se indicó que no respondía a la naturaleza de un sistema acusatorio como es el que se pretendía generar con el nuevo Código Procesal Penal, puesto que violentaba condiciones objetivas de imparcialidad, desnaturalizando el carácter contradictorio y adversarial que debía tener el proceso penal. Esta configuración generaba la pérdida de centralidad del juicio oral contemplado en el nuevo proceso, ya que las pruebas de la fase de investigación estaban prejuizadas por el juez, órgano jurisdiccional que finalmente se transforma en juez y parte."³⁸ Por último y frente a su ubicación dentro del poder legislativo, la iniciativa de ley descartó esta fisonomía, por acercarse más a una suerte de Ombudsman cuya cultura parece más ligada a la tradición de los países nórdicos, que a nuestra tradición jurídica.

Considerando entonces estos motivos y las particulares funciones de la Fiscalía, durante la discusión de la Ley N° 19.519, la comisión de Constitución del Senado indicó lo siguiente: “Se entiende por autonomía la potestad para dirigirse a sí mismo, sin intervención de terceros; ella tiene una dimensión funcional, consistente en el libre y expedito cumplimiento de las funciones otorgadas, y una operativa, que permite hacer cumplir las decisiones adoptadas. Su contrapartida son los mecanismos de control y la responsabilidad de los fiscales. **La autonomía, en la especie, está referida a los poderes del Estado. Este concepto fue una de las claves del consenso**

³⁶ DUCE, op. cit., p2. El destacado es propio.

³⁷ S.E El Presidente de la República. (1996, 15 noviembre). . Mensaje Fecha 15 de noviembre, 1996. Mensaje en Sesión 9. Legislatura 334. Mensaje De S.E. El Presidente De La Republica Con El Que Inicia Un Proyecto De Reforma Constitucional Que Crea El Ministerio Publico. Biblioteca Congreso Nacional. <https://www.bcn.cl/historiadelailey/nc/historia-de-la-ley/6695/>

³⁸ *Ibíd.*

alcanzado en el estudio del proyecto, porque es consubstancial a las funciones investigadoras que se otorgan a la nueva entidad. Por esta razón, y porque no cumple un cometido jurisdiccional, el Ministerio Público queda excluido del control de la Corte Suprema”³⁹,

En sintonía con lo expresado, **desde el mundo académico hay consenso en la necesidad de mantener la autonomía constitucional del Ministerio Público, en esta postura podemos mencionar a autores como Peña, Riego, Precht.** Enfatizando en lo anterior, Cristian Riego recuerda que el carácter público de la acción penal es reciente en la historia, transformándose como tal en el periodo post renacimiento. Esta transformación obedeció a la intención del Estado de realzar valores como la racionalidad en el uso de la fuerza, los fines de la pena y el principio de igualdad, en el sentido de resguardar que el ejercicio de la acción penal se ajuste a estos valores y se ejerza de forma igualitaria. Por tales motivos, se consagró la autonomía constitucional de la institución y se concentró en ella la acción penal pública. Ahora bien, el experto alerta que hoy en día se ven enormes amenazas a esta autonomía y el uso racional de esta función, ya que se evidencia una empatía mal entendida con la víctima que lleva a persecuciones penales intensas, o bien, a situaciones de ejercicio de la acción penal no igualitarias. Alberto Precht coincide en mantener la autonomía constitucional del Ministerio Público, pero también advierte que no deben crearse instituciones tipo “zares” para estos temas; más bien el rol del Ministerio Público es coordinar la actuación de otros entes, como las policías.

Además del mundo académico, desde la experiencia de quienes desempeñan la función persecutora a diario, la opinión mayoritaria es que la autonomía constitucional del Ministerio Público debe mantenerse.

Por ejemplo, en la primera charla el Director de URPADVI, Cristian Paredes, resaltó el valor que tiene la autonomía en la investigación diaria de delitos ya que **permite resistir presiones externas que puedan aparecer, actuar con estricto apego a la ley y bajo el principio de igualdad.** Lo anterior tiene especial importancia en los casos donde se persigue a personas en situación de poder, por ejemplo, casos como “Corpesca”, “Lavandero” han demostrado este valor.

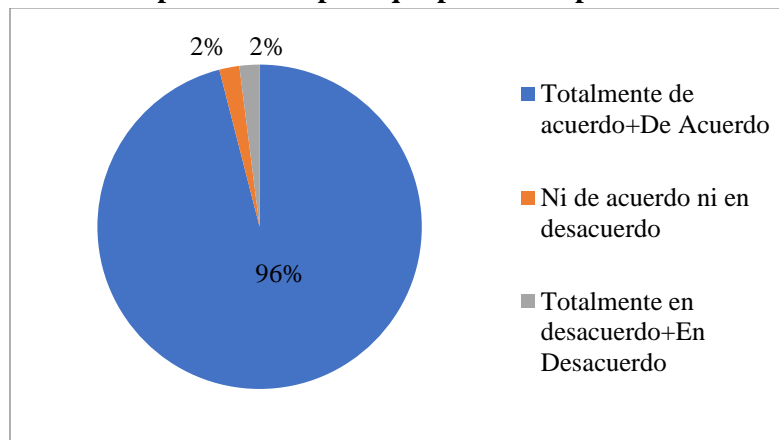
La Fiscal Regional Marcela Cartagena exponiendo en una actividad de Extensión organizada por la Academia de la Fiscalía de Chile (charla del Dr. Domingo Hernández realizada el 3 de diciembre de 2020), indicó que la nueva constitución debe mantener al Ministerio Público en el rango constitucional que ya tiene, con autonomía de los demás poderes del Estado. A su juicio es fundamental que todas las personas sepan que quien investiga no puede ser dirigido/a por los intereses políticos que pudieran haber detrás, siendo esencial para un Estado de Derecho. Desde su experiencia, la autonomía presupuestaria también debería ser considerada, dado que tener que negociar los recursos suficientes para la investigación puede afectar la autonomía.

³⁹ Comisión de Constitución, Senado. (1997, 8 abril). Historia de la Ley 19.519. Biblioteca Congreso Nacional. <https://www.bcn.cl/historiadelailey/nc/historia-de-la-ley/6695/>

La Directora de la Unidad de Asesoría Jurídica, Marta Herrera, exponiendo en el Congreso el Ministerio Público a 20 años de la reforma procesal penal en la mesa "Autonomía del Ministerio Público", relevó la autonomía constitucional de la institución, entendiendo que los fundamentos que justificaron el otorgamiento de esta potestad, se mantienen en nuestra sociedad actual e incluso se han potenciado.

La opinión de las y los fiscales y funcionarios/as asistentes a la charla "Autonomía Constitucional, funciones y estructura del Ministerio Público" y que posteriormente respondieron la encuesta sobre la materia, se alinea con lo antes dicho. Ante la pregunta "La autonomía del Ministerio Público es imprescindible para que pueda cumplir sus funciones", casi la totalidad de las personas estuvieron a favor de esta premisa, llegando en total a un 96%. De hecho, el grado de desacuerdo con esta afirmación rondó apenas el 1%.

Gráfico N°1: Nivel de acuerdo/desacuerdo ante la afirmación "La autonomía del Ministerio Público es imprescindible para que pueda cumplir sus funciones".



Fuente: Encuesta Ministerio Público.

Tabla N°2: Nivel de acuerdo/desacuerdo ante la afirmación "La autonomía del Ministerio Público es imprescindible para que pueda cumplir sus funciones".

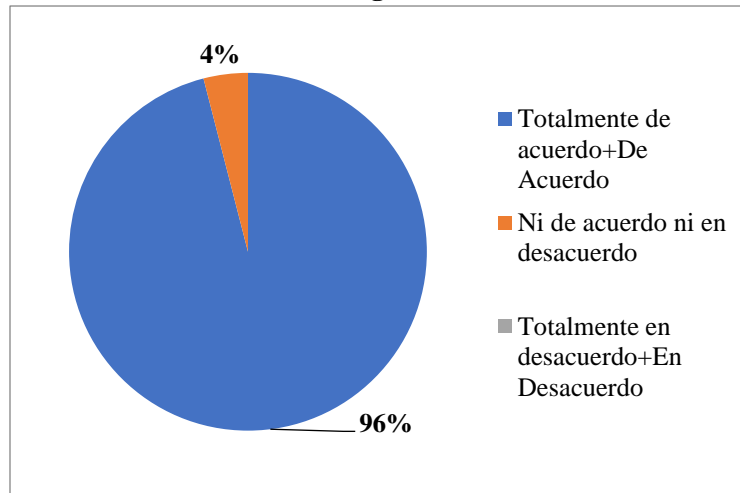
| | Femenino | | Masculino | | Total | |
|--------------------------------|-----------|-------------|-----------|-------------|------------|-------------|
| | N° | % | N° | % | N° | % |
| Totalmente de acuerdo | 64 | 83% | 78 | 91% | 142 | 87% |
| De acuerdo | 12 | 16% | 3 | 3% | 15 | 9% |
| Ni de acuerdo ni en desacuerdo | 1 | 1% | 2 | 2% | 3 | 2% |
| En desacuerdo | 0 | 0% | 1 | 1% | 1 | 1% |
| Totalmente en desacuerdo | 0 | 0% | 2 | 2% | 2 | 1% |
| Total | 77 | 100% | 86 | 100% | 163 | 100% |

Fuente: Encuesta Ministerio Público.

En tanto, las personas asistentes a la charla "Sistema de Justicia Penal", y que respondieron la encuesta sobre el tema, apuntan a un acuerdo prácticamente total ante la afirmación "El Ministerio

Público debe mantener su rango constitucional", con un promedio del 96%. De hecho llama la atención que no existen porcentajes de desacuerdo ante esta premisa.

Gráfico N°2: Nivel de acuerdo/desacuerdo ante la afirmación "El Ministerio Público debe mantener su rango constitucional".



Fuente: Encuesta Ministerio Público.

Tabla N°3: Nivel de acuerdo/desacuerdo ante la afirmación "El Ministerio Público debe mantener su rango constitucional".

| | Femenino | | Masculino | | Total | |
|--------------------------------|-----------|-------------|-----------|-------------|------------|-------------|
| | N° | % | N° | % | N | % |
| Totalmente de acuerdo | 50 | 77% | 76 | 96% | 126 | 88% |
| De acuerdo | 9 | 14% | 3 | 4% | 12 | 8% |
| Ni de acuerdo ni en desacuerdo | 6 | 9% | 0 | 0% | 6 | 4% |
| En desacuerdo | 0 | 0% | 0 | 0% | 0 | 0% |
| Totalmente en desacuerdo | 0 | 0% | 0 | 0% | 0 | 0% |
| Total | 65 | 100% | 79 | 100% | 144 | 100% |

Fuente: Encuesta Ministerio Público.

Para la Asociación Nacional de Fiscales, el Ministerio Público debe tener rango constitucional, carácter autónomo, contar con autonomía financiera y mantener su carácter jerárquico:

“La autonomía constitucional del Ministerio Público permitirá que las políticas de persecución penal sean establecidas al interior de la institución teniendo en cuenta los intereses de la sociedad y sin que puedan intervenir en ello los demás órganos del Estado. La autonomía financiera busca asegurar que la Fiscalía, en el desempeño de sus funciones, no quede sujeta a presiones externas provenientes de otros poderes del Estado por la vía de condicionar el presupuesto necesario a determinadas decisiones u orientaciones, lo que se encuentra en concordancia con lo propuesto por organismos internacionales como un

elemento del fortalecimiento del Estado de Derecho (v.gr. Comisión de Venecia, Comisión Interamericana de Derechos Humanos)⁴⁰.

Cabe señalar que, en la última charla denominada “El Ministerio Público en la Nueva Constitución, propuestas desde las asociaciones” todas las Asociaciones de Fiscales y Funcionarios del Ministerio Público, estuvieron contestes en que la Autonomía funcional y operativa del Ministerio Público se debe mantener como resguardo al principio de igualdad ante la ley y para evitar cualquier clase de presión al momento de la toma de decisión en materia de persecución penal.

Ahora bien, respecto a la independencia técnica de las y los fiscales en el ejercicio de la persecución penal, la visión interna de la institución muestra diversos enfoques:

Para la Asociación de Fiscales, cada fiscal debe tener independencia técnica en la dirección de la investigación, estando sometido a las instrucciones generales impartidas para cada delito y las disposiciones legales vigentes prescindiendo de presiones fácticas internas y externas:

“La independencia técnica busca asegurar que la persecución penal (...) esté inspirada en criterios de igualdad ante la Ley y objetividad, buscando evitar que la justicia penal distinga por clases o tipos de delitos. Esta independencia aparece necesaria a fin de cada Fiscal pueda dirigir las investigaciones penales sometido a las instrucciones generales impartidas para cada tipo de delito y a las disposiciones legales vigentes prescindiendo de presiones fácticas internas y externas.

La necesidad de su consagración constitucional aparece necesaria ante la manera en como se ha comprendido las competencias jerárquicas por parte de los fiscales nacionales y de los fiscales regionales, de modo que parece necesario que, en caso de subsistir la estructura jerárquica, que ella obedezca a un criterio democrático y republicano de jerarquía, con el fin de evitar que las decisiones del Ministerio Público sean permeables a los embates provenientes de los poderes económicos y políticos predominantes en la sociedad.”⁴¹

La Federación Nacional de Funcionarios del Ministerio Público (FENAMIP) plantea reforzar la independencia técnica consagrando el principio de radicación y fijeza en investigaciones penales. Desde esta visión, el cambio de titularidad a otro/a fiscal adjunto/a o Fiscal Regional solamente debe proceder por resolución fundada del/la Fiscal Regional respectivo, lo cual debe poder apelarse y dar lugar a una contienda de competencia a resolver por una magistratura de la Sala Penal de la Corte de Apelaciones de Santiago⁴².

⁴⁰ASOCIACIÓN DE FISCALES, op. cit.

⁴¹ ASOCIACIÓN DE FISCALES. 2021. Propuestas de la Asociación Nacional de Fiscales a la Convención Constitucional [en línea] <<https://fiscales.cl/propuestas-de-la-asociacion-nacional-de-fiscales-a-la-convencion-constitucional/>> [consulta : 05 noviembre 2021] p9.

⁴² FENAMIP. 2021. Informe Propuestas para el Proceso Constituyente [en línea] <https://www.cconstituyente.cl/comisiones/verDoc.aspx?prmID=674&prmTipo=DOCUMENTO_COMISIO> [consulta : 22 diciembre 2021] p8.

En noviembre de este año, el Fiscal Nacional planteó a la Convención Constituyente⁴³, que las y los Fiscales Regionales, como titulares de la acción penal a nivel territorial, deben tener independencia técnica en la dirección de la investigación, ya que esta independencia busca asegurar que la persecución penal esté inspirada en criterios de igualdad ante la Ley y objetividad, evitando que la justicia penal distinga por clases o tipos de delitos. Lo anterior resulta necesario a fin de cada Fiscal Regional, en unión con las y los fiscales adjuntos, pueda dirigir las investigaciones penales sometidos a las instrucciones generales impartidas por el Fiscal Nacional para cada tipo de delito y a las disposiciones legales vigentes prescindiendo de presiones fácticas.

Sin perjuicio de lo anterior, la máxima autoridad propuso que, en casos de alta connotación pública en donde exista un interés prevaleciente, la toma de decisión en materia de persecución penal sea sometida a una validación cruzada, ya que hoy en día el ejercicio de la persecución penal es exclusivo de las y los Fiscales Regionales (salvo cuando el Fiscal Nacional asume un caso particular, en los demás casos el Fiscal Nacional solo dicta instrucciones generales). De esta forma, el Fiscal Nacional indicó que en casos realmente complejos, debería existir un Comité Penal conformado por otros/as Fiscales Regionales, de modo tal de dar control a las decisiones que producen un impacto en la ciudadanía y para el Ministerio Público.

Finalmente y a modo de ante sala a los siguientes elementos de análisis, es importante **señalar la estrecha vinculación que tiene la autonomía de los órganos de persecución penal, con otros conceptos como el control interno y externo, la rendición de cuentas y transparencia, procedimiento de designación de sus autoridades**, entre otros. Así, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), revisando los estándares internacionales sobre la autonomía de los/as fiscales y las fiscalías ha dicho:

“el atributo de la autonomía está relacionado con diversos procedimientos institucionales e individuales, que comprenden el adecuado perfil del titular, un procedimiento de designación orientado al mérito y acorde a estándares internacionales, donde haya oportunidad de hacer un escrutinio real de las y los candidatos y posibilidades de participación de la sociedad civil y cualquier actor interesado, rendición de cuentas ante la ciudadanía de la gestión y la implementación de la política de persecución penal, un servicio profesional de carrera adecuado, órganos de control interno e instancias adecuadas que investiguen y sancionen las faltas o delitos cometidos por los servidores públicos, entre otras garantías.

Así, no se puede confundir la autonomía con la ausencia de observación ciudadana, transparencia, mecanismos de control y rendición de cuentas. Precisamente son estos algunos de los aspectos que hacen más autónoma y fortalecen más a la institución, pero, además, la dotan de credibilidad y legitimidad frente a la ciudadanía.”⁴⁴

⁴³ Ver Sesión de la Comisión sobre Sistemas de Justicia, Órganos autónomos de Control y Reforma Constitucional del martes 9 de noviembre de 2021. Link: <https://convencion.tv/video/comision-sobre-sistemas-de-justicia-organos-autonomos-de-control-y-reforma-constitucional-n8-convencion-constitucional-marte-09-de-noviembre-2021>

⁴⁴ CEJA, op. cit., p8.

3.2 Control interno y externo, transparencia

¿Quién controla a los/as fiscales?, ¿Quién les fiscaliza? Son preguntas que han surgido durante los últimos años en el debate público nacional respecto a las funciones constitucionales asignadas al Ministerio Público y a su ámbito administrativo y financiero. En estas reflexiones se entrecruzan temas como su autonomía constitucional, la existencia de mecanismos de control interno y externo sobre sus decisiones, elementos de rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información.

En ese sentido, existe un alto consenso en que **la autonomía constitucional debe tener como contrapartida mecanismos de control y transparencia, siendo conceptos estrechamente vinculados**. Por ejemplo, el Director de la Unidad Especializada en Delitos Violentos y Responsabilidad Penal Adolescente, Cristian Paredes, entregando una perspectiva interna de la Fiscalía, coincide con esta postura y estima que ello debe estar presente en la discusión constitucional. Para la académica Marisol Peña, la autonomía no debe ser entendida como autarquía, más bien se requiere comprender que ésta tiene como contrapartida los mecanismos de control y que éstos son la consecuencia lógica del principio de responsabilidad de las y los fiscales. En ese sentido, para ella el control se ejerce como resguardo de un eventual abuso al poder conferido y para hacer efectiva las responsabilidades.

En el marco normativo actual, **la Constitución Chilena contiene algunas referencias a mecanismos de control hacia el Ministerio Público**. Respecto del ejercicio de las funciones constitucionales otorgadas a dicho organismo, se exige la aprobación judicial previa en el caso de actuaciones de la institución que priven a las personas imputadas o terceras de sus derechos constitucionales (art. 84); se establece como inhabilidad para ser fiscal, no tener impedimento para ejercer la judicatura (art. 85); y, en el caso del Fiscal Nacional, Fiscal Regional y adjunto/a, les prohíbe ser candidatos/as para integrar algunas de las cámaras del Congreso (art. 58). En materia de control interno, hoy en día la carta fundamental otorga al Fiscal Nacional la superintendencia directiva, correccional y económica del Ministerio Público, remitiéndose a su ley orgánica constitucional (art. 92).

La regulación de Ministerios Públicos en la región muestra que **las Constituciones revisadas incluyen mecanismos de control y transparencia parecidos a los indicados, tanto respecto de sus decisiones de persecución penal, como en materias administrativas y financieras**.

En relación al **control sobre el ejercicio de las funciones constitucionales de la Fiscalía**, al igual que en el caso de Chile, se observa que la Constitución Colombiana⁴⁵ regula el control de ciertas garantías por parte de la judicatura. Este control se ejerce, por ejemplo, sobre la aplicación del principio de oportunidad, que debe ajustarse a los casos indicados por la ley; las capturas, allanamientos e interceptación de comunicaciones; las medidas que impliquen afectación de derechos fundamentales, entre otros.

⁴⁵ Art. 250 de la Constitución Colombiana.

A este respecto, académicos como Julián López⁴⁶ han dicho que si bien en Chile no existe un control jurisdiccional sobre la decisión positiva de formular cargos (la formalización) y posterior acusación del Ministerio Público, esto no se traduce en ausencia completa de control por parte del Tribunal de Garantía, quien está llamado a cautelar las garantías de las personas intervinientes en decisiones investigativas que les afecten, por ejemplo, mediante la autorización de medidas intrusivas. Para el penalista, constituye un error entender que el sistema ha privilegiado un control administrativo de la investigación antes que un control jurisdiccional, sobre todo considerando que “la reclamación administrativa en contra de la decisión de formular cargos ha probado ser completamente ineficaz como mecanismo de control de esas decisiones”⁴⁷.

Cuando se habla de control hacia el Ministerio Público, autores como Cristian Riego estiman que debe dejarse fuera el control sobre la política general de persecución penal o sobre sus orientaciones generales. En el control de las decisiones caso a caso, estima que deben diferenciarse los puntos de vista del imputado y de la víctima: Respecto al primero, en los últimos años se ha visto el reclamo de personas que no estaban acostumbrados a ser imputados (clase política y empresarial, policías), que consideran al Ministerio Público como un monstruo. Para él la respuesta debe ser clara, el mecanismo de control a las actuaciones de la Fiscalía es el proceso penal mismo. Respecto de las decisiones de no persecución que afectan a la víctima, hay que considerar que existe una condición estructural hacia la selección, en todo el mundo solo se persigue un porcentaje pequeño de los delitos que se cometen, y frente a ello, hay que manejar y administrar las frustraciones que pueden deslegitimar al Ministerio Público. El profesor estima que la responsabilidad de los casos que no se persiguen por la dificultad de conseguir evidencia (ejemplo, delitos contra la propiedad) debe entregarse a las policías, esto debería ser parte de la reforma policial; en cambio, la Fiscalía tiene que responder en aquellos casos en que sí hay evidencia, y si igualmente fracasa la persecución penal o decide no perseguir, debe administrar la frustración de la víctima fortaleciendo la comunicación con ésta (señala como ejemplo, que en Reino Unido la Fiscalía estableció un procedimiento y plazo para informar a la víctima los fundamentos de no persecución).

Desde la mirada interna, el Fiscal Regional Xavier Armendáriz exponiendo en el Congreso el Ministerio Público a 20 años de la reforma procesal penal en la mesa "Prospectiva del Ministerio Público: Desafíos.", planteó que las decisiones de persecución penal, tanto de política criminal como en la causa en particular, deben nacer y ser asumidas exclusivamente desde el interior del Ministerio Público, sin injerencia de otros organismos. El Fiscal indicó que esta autonomía es la única forma de llevar adelante una investigación penal y un enjuiciamiento que respete los estándares del debido proceso en un Estado de derecho.

El Director de la URPADVI, Cristian Paredes, propone crear mecanismos para revisar la gestión jurídica de las y los fiscales y su litigación; posibilitar que roten de lugares al cumplir un determinado plazo; limitar la duración de las jefaturas locales, y la creación de una unidad interna para los casos en que se investigue a una jefatura de la institución

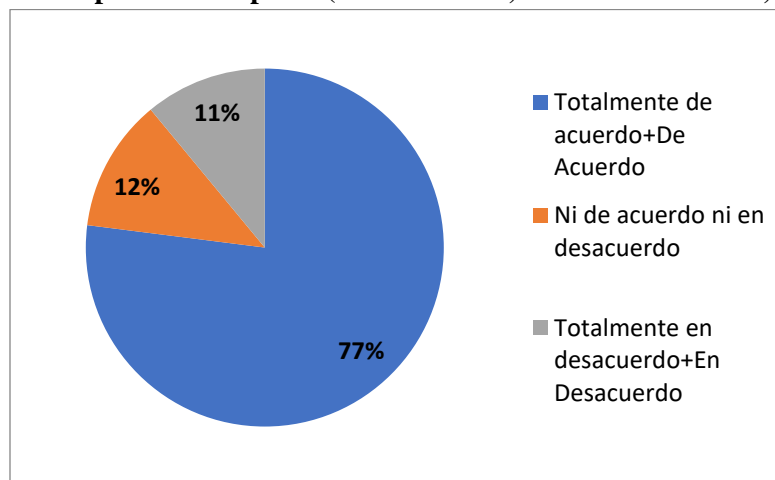
⁴⁶ Ver: <https://www.riescoruiztagle.cl/blog/quien-controla-al-fiscal/>

⁴⁷ Ibid.

Resulta interesante indicar que, para proteger la persecución penal frente a delitos de corrupción, la carta fundamental de Perú⁴⁸ duplica el plazo de prescripción de la acción penal por delitos cometidos contra la administración pública o el patrimonio del estado, lo cual afecta no solo al funcionariado sino también a particulares; incluso señala que en ciertos casos más graves dispuestos por la ley, la acción será imprescriptible.

Como ya se expresó, en la investigación de casos de mayor connotación pública, diversas opiniones sugieren reforzar la transparencia hacia la ciudadanía, explicando las decisiones técnicas que se toman. La encuesta realizada a fiscales, funcionarios y funcionarias⁴⁹ arroja bastante consenso respecto a tener mayores controles internos previos a la decisión de fiscales en casos de mayor connotación social. Las personas asistentes a la charla se encuentran claramente a favor de esta premisa, con un 77% (muy de acuerdo/de acuerdo), mientras que solo un 11% se manifiesta en desacuerdo.

Gráfico N°3: Nivel de acuerdo/desacuerdo ante la afirmación "En casos de mayor connotación pública, deben existir controles internos previos a que el/la fiscal tome una decisión de persecución penal (formalización, salidas alternativas, etc.)".



Fuente: Encuesta Ministerio Público.

Tabla N°4: Nivel de acuerdo/desacuerdo ante la afirmación "En casos de mayor connotación pública, deben existir controles internos previos a que el/la fiscal tome una decisión de persecución penal (formalización, salidas alternativas, etc.)".

| | N° | % |
|--------------------------------|----|-----|
| Totalmente de acuerdo | 67 | 41% |
| De acuerdo | 59 | 36% |
| Ni de acuerdo ni en desacuerdo | 19 | 12% |
| En desacuerdo | 13 | 8% |

⁴⁸ Art. 41 de la Constitución Peruana

⁴⁹ La encuesta no tiene una extrapolación a la opinión institucional, dado que la muestra no fue diseñada para ser representativa a nivel de la dotación del Ministerio Público.

| | | |
|--------------------------|------------|-------------|
| Totalmente en desacuerdo | 5 | 3% |
| Total | 163 | 100% |

Fuente: Encuesta Ministerio Público.

Lo anterior, va en la línea de lo señalado por el Fiscal Nacional, en orden a establecer un sistema que permita que antes de la toma de decisión en causas de alta connotación se revise los criterios bajo los cuales se adoptan tales decisiones.

Como se adelantó y al igual que la actual Constitución chilena, algunas cartas fundamentales imponen ciertas **inhabilidades y prohibiciones a las y los integrantes de la Fiscalía**. En cuanto a las primeras, ser integrante o representar al Ministerio Público constituye una inhabilidad para postular a determinados cargos como senador/a, diputado/a, Presidente de la República o Vicepresidente (Paraguay⁵⁰ y Perú⁵¹), además, les suelen afectar las mismas incompatibilidades asignadas a integrantes del Poder Judicial (Paraguay⁵², Perú⁵³). Respecto a las prohibiciones, en general se proscriben participar en actividades políticas, empresas comerciales, gremiales; ejercer el comercio o actividades privadas lucrativas incompatibles con su función; desempeñar otros cargos públicos o privados; dejando a salvo la docencia e investigación científica (Brasil⁵⁴, Paraguay⁵⁵, Venezuela⁵⁶).

En relación al control vinculado a la **superintendencia directiva, correccional y económica**. Se constató que existen normas constitucionales que establecen un **órgano de control con composición interna y/o externa de la institución**. Por ejemplo, en Brasil existe el Consejo Nacional del Ministerio Público, que tiene una composición mixta (interna y externa a la institución), se erige como responsable del control del funcionamiento administrativo y financiero, así como, del desempeño de las funciones de sus integrantes⁵⁷, pudiendo asumir la jurisdicción sobre los procedimientos disciplinarios (art. 130 A).

El mundo académico ha tomado algunas de estas estructuras como modelos para elaborar sus propias propuestas, por ejemplo, Mauricio Duce propone la creación de un Consejo Externo que pueda manifestarse o validar el desarrollo de políticas y planes estratégicos del Ministerio Público, con el fin de aumentar el proceso de rendición de cuentas a la ciudadanía. En el ámbito público se han levantado dos propuestas de modificación a la actual potestad del Fiscal Nacional en torno a la superintendencia directiva, correccional y económica del Ministerio Público: Por un lado, se plantea la creación de un Comité de asuntos internos encargado de investigar infracciones disciplinarias; por otro lado, la creación de un Consejo Nacional de la Magistratura y el Ministerio Público, a

⁵⁰ Art. 197 y 235 de la Constitución de Paraguay

⁵¹ Artículo 91 de la Constitución Peruana. Esta norma permite renunciar al cargo con 6 meses de anticipación a la elección para no ser sujeto de la inhabilidad.

⁵² Artículo 270 de la Constitución de Paraguay

⁵³ Artículo 158 de la Constitución Peruana.

⁵⁴ Artículo 128 de la Constitución Brasileña

⁵⁵ Artículos 254 y 270 de la Constitución de Paraguay

⁵⁶ Artículos 256 de la Constitución de Venezuela

⁵⁷ Art. 130 A de la Constitución Brasileña

cargo de la superintendencia correccional (esto se planteó en el proyecto de ley Boletín N°12607-07, en primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados).

Dando una mirada interna, Cristian Paredes estima que debe fortalecerse el control interno, lo cual ya se ha hecho a través de la instauración del Sistema de integridad del Ministerio Público, pero además, considera que es necesario robustecer la unidad de Contraloría Interna, con personal dedicado exclusivamente a las investigaciones administrativas, ya que actualmente esta labor es una carga extra.

En la opinión de las y los representantes de las asociaciones de fiscales y funcionarios, planteada en las charlas constituyentes desarrolladas al interior del Ministerio Público, la autonomía debe exigir necesariamente un grado de control establecido a nivel constitucional, buscando detener cualquier atisbo de corporativismo entre las y los fiscales. En este sentido deben existir dos tipos de controles: uno externo, que supervise y revise que se cumplen los estándares del debido proceso, y un organismo interno, independiente de las fiscalías regionales, que pueda llevar a cabo proceso de investigación interna. La FENAMIP⁵⁸ propone crear una Unidad Especializada, centralizada y autónoma de las Fiscalías Regionales, que al menos sea coadyuvante del Fiscal Nacional en dicha superintendencia. Desde su visión, esta unidad debe estar a cargo de un/a abogado/a electo por Alta Dirección Pública, quien debe durar 6 años en el cargo y contar con un equipo que sugiera a Fiscales Regionales sus decisiones, las cuales deberían recurrirse vía de reposición ante el mismo y ser apelables ante el Fiscal Nacional; y en caso de resolver la remoción, debe ser posible recurrir a la Corte de Apelaciones respectiva para que ésta la enmiende o rectifique. Asimismo, la asociación plantea establecer un organismo público externo a la institución (por ejemplo, la Contraloría General de la República), que se pueda pronunciar sobre la legalidad y juridicidad de las resoluciones administrativas del Fiscal Nacional en temas tales como no iniciar una investigación administrativa de manera injustificada o sanciones desproporcionadas en atención a las infracciones cometidas. Por otro lado, la Asociación de Fiscales⁵⁹ plantea eliminar esta potestad del cargo de Fiscal Nacional y dejarla sujeta a la reserva legal, en cuanto a sanciones, debida tipificación de infracciones administrativas y procedimiento aplicable.

En cuanto **al principio de transparencia y acceso a la información**, nuestra Constitución (art. 8) consagra la publicidad general de los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y procedimientos, indicando que solo por ley se puede establecer su reserva o secreto, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional. Como obligación de determinadas autoridades (Presidente, ministros/as de Estado, parlamentarios/as y otras autoridades señaladas en una ley orgánica), esta carta fundamental regula la presentación de una declaración de intereses y patrimonio en forma pública y deja a cargo de la legislación orgánica, determinar los casos y condiciones en que esas autoridades delegarán a terceros la administración de los bienes y obligaciones que supongan conflicto de interés en el ejercicio de su función pública.

⁵⁸ FENAMIP, op. cit., p1 y 2.

⁵⁹ [ASOCIACION DE FISCALES](#), , op. cit., p14.

Para desarrollar este principio, otros países han consagrado a nivel constitucional mecanismos como el deber de rendir informes anuales sobre la gestión (Ecuador⁶⁰), la emisión de una declaración jurada de bienes y rentas que debe realizar cada servidor público tanto al tomar posesión de su cargo, como durante su ejercicio y cese (Perú⁶¹).

Algunos autores señalan que el fortalecimiento del principio de transparencia permite acercarse a la ciudadanía y así dar legitimidad al órgano persecutor, especialmente hoy en donde existe una mala evaluación por parte de ésta. Por ejemplo, Marisol Peña plantea que en casos de gran connotación pública, el Ministerio Público debe reforzar el principio de transparencia, lo cual implica llevar la política de persecución penal de cara a la ciudadanía y transparentar de forma explícita los criterios que llevan a frustrar la persecución de un delito y la determinación de las responsabilidades penales. Lo anterior resulta fundamental en el actual contexto, en que existe una alta demanda ciudadana porque las personas aspiran a ser coagentes de las decisiones públicas, juzgando a las instituciones por la motivación de estas decisiones.

Lo anterior resulta coincidente a lo expresado por el Fiscal Nacional en su presentación a la Convención Constituyente realizada en noviembre pasado, donde indicó la necesidad de reforzar la transparencia en cuanto a los criterios técnicos que fundamentan las decisiones de persecución penal, sobre todo ante salidas alternativas o decisiones en procedimientos abreviados o simplificados. A juicio de la máxima autoridad, estos criterios deben ser transparentes y conocidos por toda las personas, permitiendo construir una política de persecución penal abierta a la ciudadanía.⁶²

Alberto Precht opina que las instituciones han sido sobrias en sus comunicaciones, han priorizado explicaciones técnicas sobre sus decisiones, que no son tan cercanas a la comprensión de la ciudadanía, dando pie a una sensación de impunidad. A juicio de este último, es necesario incorporar lenguaje claro para explicar estas razones jurídicas que en principio pueden no hacerle sentido.

Cristian Riego coincide en la relación entre autonomía, legitimidad y control. Indica que aquellos órganos que logran ser autónomos son aquellos que desde la sociedad civil reciben un apoyo suficiente para enfrentar los embates de los poderes políticos, mediáticos, empresariales, que impiden que tomen decisiones más allá de la racionalidad o igualdad. En su opinión, el Ministerio Público tiene problemas con la legitimidad, ya que se muestra como una institucionalidad débil (por ejemplo, en cuanto al ejercicio de ciertas facultades para la persecución penal en delitos tributarios). Su propuesta es que el Ministerio Público busque una alianza con la sociedad civil, busque compromisos con la comunidad, para que ésta le proteja de los embates, entendiendo que corresponde a una institucionalidad que representa ciertos valores. Para Riego, resulta fundamental

⁶⁰ Artículo 196 de la Constitución Ecuatoriana

⁶¹ Artículo 41 de la Constitución Peruana.

⁶² Ver Sesión de la Comisión sobre Sistemas de Justicia, Órganos autónomos de Control y Reforma Constitucional del martes 9 de noviembre de 2021. Link: <https://convencion.tv/video/comision-sobre-sistemas-de-justicia-organos-autonomos-de-control-y-reforma-constitucional-n8-convencion-constitucional-marte-09-de-noviembre-2021>

que la o el fiscal al asumir su función, tenga un mandato que le permita rendir cuenta y protegerse frente a los poderes fácticos que pretendan violar estos compromisos.

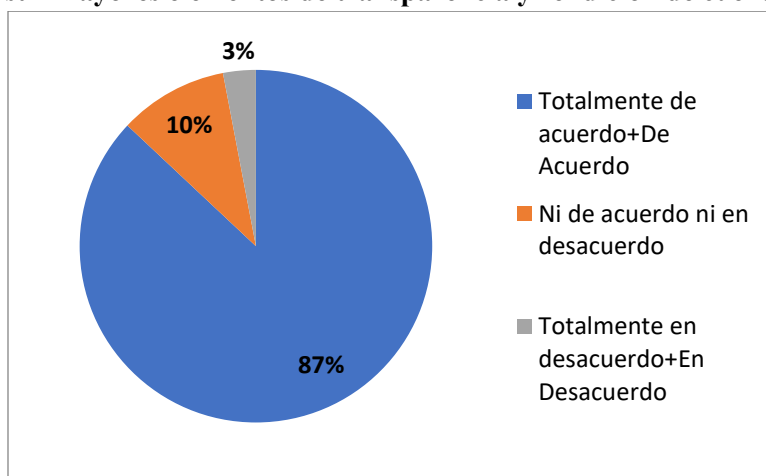
Mauricio Daza⁶³, actual constituyente, ha expresado que la autonomía constitucional del Ministerio Público no debe ser usada como una excusa para evitar entregar información sobre la gestión de los recursos fiscales. En su opinión, se deben adoptar medidas concretas para fortalecer la transparencia y un real control sobre el uso de estos recursos.

Alberto Precht precisa que la transparencia no es un fin en sí misma, sino que constituye una herramienta para los fines del órgano, de manera que en el caso de la Fiscalía, la transparencia debe estar al servicio de la persecución penal, función que debe ser resguardada de las filtraciones que puedan producirse, ya que son peligrosas y la mayoría de las veces están hechas para beneficiar a una de las partes. A juicio del experto, el Ministerio Público debe ser sujeto de un control externo en el acceso a la información pública, lo cual puede estar a cargo del Consejo para la Transparencia o bien crearse mecanismos como un control jurisdiccional a través de un reclamo de ilegalidad. Cualquiera que sea la fórmula, debe ser un externo y no radicar en la autoridad del Fiscal Nacional.

La académica Marisol Peña vincula la autonomía con la transparencia y acceso a la información, al señalar que uno de los desafíos de la autonomía constitucional es la legitimación social del órgano a través del *accountability* ciudadano

Respecto a instaurar mayores elementos de transparencia y rendición de cuentas, la opinión de los/las asistentes a la charla está claramente en línea con lo expuesto por los expertos, dado que un 88% se mostró a favor de tener mayor *accountability* respecto al accionar de la Fiscalía, con el foco puesto en la persecución penal (en base a lo expuesto en la charla).

Gráfico N°4: Nivel de acuerdo/desacuerdo ante la afirmación “En el Ministerio Público deben existir mayores elementos de transparencia y rendición de cuentas”.



Fuente: Encuesta Ministerio Público.

⁶³ Ver <https://www.latercera.com/noticia/quien-fiscaliza-a-los-fiscales/>

Tabla N°5: Nivel de acuerdo/desacuerdo ante la afirmación “En el Ministerio Público deben existir mayores elementos de transparencia y rendición de cuentas”.

| | N° | % |
|--------------------------------|------------|-------------|
| Totalmente de acuerdo | 92 | 56% |
| De acuerdo | 51 | 31% |
| Ni de acuerdo ni en desacuerdo | 16 | 10% |
| En desacuerdo | 3 | 2% |
| Totalmente en desacuerdo | 1 | 1% |
| Total | 163 | 100% |

Fuente: Encuesta Ministerio Público.

Se observa en este sentido una disposición a someterse a un mayor control al Ministerio Público, siempre y cuando este control no pase a llevar la autonomía en la persecución penal que debe garantizarse en beneficio de los ciudadanos. Así, el control en materia financiera o administrativa, junto a mayores elementos de rendición de cuenta, son mirados con buenos ojos en pro de lograr una mayor legitimación social del actual del Ministerio Público.

3.3 Funciones, autoridades y estructura del Ministerio Público

Una de las discusiones que aparece a la hora de hablar de los posibles cambios al Ministerio Público es plantear hasta donde llegarán sus funciones, cuál será su estructura y la forma de elección de sus autoridades. Esto con miras hacia su campo de acción y funcionamiento dentro del Estado.

En la actualidad, la **definición de las principales funciones del Ministerio Público** se encuentra en la carta fundamental, que indica, principalmente que el Ministerio Público, dirigirá en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado y, en su caso, ejercerá la acción penal pública en la forma prevista por la ley. De igual manera, le corresponderá la adopción de medidas para proteger a las víctimas y a los testigos. En caso alguno podrá ejercer funciones jurisdiccionales”⁶⁴.

Como se puede apreciar, la Constitución chilena señala someramente las funciones y atribuciones del Ministerio Público, y deja encomendado a una Ley Orgánica Constitucional (Ley 19.640) la regulación de la Fiscalía. De esta manera, es posible esquematizar sus funciones de la siguiente manera: Dirigir de forma exclusiva la investigación de hechos constitutivos de delito; ejercer la acción penal pública en la forma prevista por la ley y otorgar protección a víctimas y testigos.

El estudio comparado muestra que **las constituciones desarrollan con distinta profundidad las funciones de sus ministerios públicos**. Un punto común en las constituciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay, Perú y España apuntan a que el Ministerio Público debe

⁶⁴ Artículo 83 de la Constitución Chilena.

defender los intereses de la sociedad (y/o intereses sociales, patrimonio social, interés público, etc.)⁶⁵. De hecho Paraguay describe hasta la defensa del medio ambiente y el derecho de los pueblos indígenas.

Los países donde se aprecia una mayor referencia a las funciones de la Fiscalía son cuatro: Colombia⁶⁶ señala la obligación de adelantar la acción penal e investigar cuando existan motivos y circunstancias que indiquen la existencia de un delito (salvo cuando la propia ley establece que se debe aplicar el principio de oportunidad); en Ecuador⁶⁷ la Fiscalía dirige la investigación pre procesal y procesal penal, ejerciendo la acción pública con sujeción a los principios de oportunidad y mínima intervención penal; en Perú⁶⁸ la Fiscalía debe promover la acción judicial, velando por la independencia de los órganos jurisdiccionales, conduciendo desde su inicio la investigación. También debe emitir dictamen previo a las resoluciones judiciales en los casos que la ley contempla y ejercer iniciativa en la formación de las leyes (dando cuenta al Congreso o Presidente de los defectos de la legislación); y en Venezuela⁶⁹ la Fiscalía debe garantizar la celeridad y buena marcha de la administración de justicia, el juicio previo y el debido proceso, dirigiendo la investigación penal, buscando hacer efectiva la responsabilidad civil, laboral, militar, penal, administrativa o disciplinaria del funcionariado del sector público.

Por otro lado, **bajo la mirada de las y los expertos existe claramente una asociación entre el cumplimiento de las funciones del Ministerio Público y la autonomía de la institución**. Si bien este punto se desarrolla con mayor profundidad en el punto sobre Autonomía del presente documento, si se debe señalar que tal como lo planteaba la profesora Marisol Peña, la autonomía en las decisiones de fiscales, sin intervención de otros poderes o intereses, es esencial para que se expresen las funciones señaladas en la Constitución.

Una mirada sobre las funciones y estructura del Ministerio Público es hacia donde enfocar los esfuerzos de su labor. En este sentido hay tres ideas fundamentales: en primer lugar, está la noción de tener mayor especialización en el trabajo de los delitos, con una unificación mayor de criterios entre las regiones, tal como lo plantea Alberto Prech; en segundo lugar, tener un manejo de las expectativas y mayor transparencia y comunicación sobre las decisiones que se toman, como lo señala Marisol Peña; y en tercer lugar, delimitar en mayor medida cuáles serán los delitos perseguidos por el Ministerio Público y cuáles quedarán en mano de las Policías (tal como ocurre en el resto del mundo), donde la Fiscalía debería responder solo por los casos en donde hay evidencia, tal como lo plantea Cristian Riego.

Ahora bien, respecto a la autonomía del Ministerio Público en el ejercicio de la acción penal, las y los expertos que asistieron a las charlas, así como las Asociaciones de fiscales y funcionarios/as y el

⁶⁵ Artículo 120 de la Constitución Argentina; Artículo 225 de la Constitución Boliviana; Artículo 127 de la Constitución Brasileña; Artículo 195 de la Constitución Ecuatoriana; Artículo 268 de la Constitución Paraguaya; Artículo 159 de la Constitución Peruana; y Artículo 124 de la Constitución Española.

⁶⁶ Artículo 250 de la Constitución Colombiana.

⁶⁷ Artículo 195 de la Constitución Ecuatoriana.

⁶⁸ Artículo 159 de la Constitución Peruana.

⁶⁹ Artículo 285 de la Constitución Venezolana.

propio Fiscal Nacional ante la Convención Constituyente, plantearon que en la actualidad hay normas que limitan esta facultad del Ministerio Público y disminuyen su campo de acción en determinadas materias, por ejemplo, el art. 162 del Código Tributario que establece la facultad privativa del Servicio de Impuestos Internos (SII) de interponer una denuncia o querrela por infracciones tributarias que puedan ser constitutivas de delito. Esto quiere decir que sin denuncia o querrela del SII, el Ministerio Público está impedido de iniciar una investigación penal en esta materia. La misma situación se observa en los casos de delitos asociados a Libre Competencia (por ejemplo Colusión), en los cuales se requiere la denuncia o querrela de la Fiscalía Nacional Económica para iniciar la persecución penal; así también en delitos electorales por el Servicio Electoral, y en delitos aduaneros o de contrabando por el Servicio Nacional de Aduana

Esta situación se ha hecho ver constantemente por el Fiscal Nacional en intervenciones ante el Congreso Nacional y ha sido uno de los aspectos tratado en las cuentas públicas ante la ciudadanía como un obstáculo manifiesto al ejercicio de la acción penal.

En este punto, la visión de las Asociaciones de fiscales y funcionarios/as coincide: La Asociación de Fiscales defiende que el ejercicio de la acción penal sea una potestad exclusiva del Ministerio Público, sin perjuicio de que se entregue de igual modo a otro ente público; y propone mantener el reconocimiento constitucional a la exclusividad de la dirección en la investigación penal⁷⁰. La FENAMIP concuerda con esta mantención pero además propone agregar como función del Ministerio Público, la protección del interés general de la Nación promoviendo el acceso a la justicia, la protección a víctimas y testigos, la promoción y protección de derechos humanos reconocidos en la Constitución o tratados internacionales. En ese sentido, plantea regular en esta carta fundamental, la potestad de la Fiscalía para Iniciar de oficio investigaciones penales que afecten a la democracia, la fe pública, los recursos del Fisco o el interés general, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico, delitos tributarios y todos aquellos delitos gravemente el interés público, la paz social y el estado de Derecho⁷¹.

Respecto a la protección de víctimas y testigos, esto se encuentra brevemente detallado en la Constitución Chilena, donde se apunta que al Ministerio Público le corresponde la adopción de medidas para proteger a las víctimas y a los testigos. En mirada comparada se aprecian dos casos en donde se desarrolla este punto: en Colombia⁷², donde la Fiscalía debe solicitar al juez que ejerza las funciones de protección de la comunidad, en especial, de las víctimas, además debe solicitar ante el juez de conocimiento las medidas judiciales necesarias para la asistencia a las víctimas, y velar por la protección de las víctimas, los jurados, los testigos y demás intervinientes. Por otro lado se encuentra el caso de Ecuador⁷³, donde durante el proceso la Fiscalía ejercerá la acción pública con sujeción a los principios de oportunidad y mínima intervención penal, con especial atención al interés público y a los derechos de las víctimas, donde además debe dirigir el sistema de protección y asistencia a víctimas, testigos y participantes en el proceso penal.

⁷⁰ ASOCIACION DE FISCALES, op. cit., p16.

⁷¹ FENAMIP, op. cit., p 7 y 8

⁷² Artículo 250 de la Constitución Colombiana.

⁷³ Artículo 195 de la Constitución Ecuatoriana.

La mirada experta plantea la necesidad de repensar este rol del Ministerio Público con las víctimas, tal como señala Marisol Peña, la cual apunta a que el Ministerio Público chileno para legitimarse debe plantearse desde la lógica de los derechos, defendiendo la regulación que existe y mejorándola. En líneas generales se trata de defender los derechos de las víctimas, de la comunidad ante ilícitos que afectan la fe pública. Para esto debe enfocarse en los derechos de las víctimas, buscando realizar una reingeniería argumental, centrándose su misión en miras a los derechos ciudadanos.

Mauricio Duce plantea que la reforma constitucional podría ser una oportunidad para delimitar mejor el alcance de esta potestad de ejercer la acción penal pública por parte de los ofendidos por el delito. Sin excluirla totalmente, esta podría acotarse a los casos y en las situaciones que efectivamente contempla la ley y no extenderla en contra de esas disposiciones, como ha venido haciendo el Tribunal Constitucional.

Respecto a la estructura del Ministerio Público, la experiencia comparada demuestra que en todos los países existe la figura del Fiscal General o Procurador General, que es la cabeza máxima, siendo esta figura la que ejerce la representación de la institución. Y si bien existe esta figura superior, los requisitos para llegar a este cargo sufren ciertas modificaciones según cada país. Mientras que en Chile plantea que debe tener al menos 10 años con el título abogado/a, tener al menos 40 años y ser ciudadano/a con derecho de sufragio⁷⁴; en Brasil debe ser un miembro con una carrera de más de 35 años⁷⁵; en Ecuador debe tener título en Derecho y con un ejercicio de abogado/a de al menos 10 años⁷⁶; en Paraguay debe tener al menos 35 años, con un ejercicio de la profesión de al menos 5 años, separada o conjuntamente⁷⁷; por último, los casos de Bolivia⁷⁸, Colombia⁷⁹, Perú⁸⁰ y Venezuela⁸¹ se solicitan los mismos requisitos de las magistraturas del tribunal supremo de cada país.

Tabla N°6 Requisitos para ser Fiscal Nacional o Procurador General en Constituciones revisadas

| Requisitos para ser Fiscal Nacional o Procurador General | | | | |
|--|---------|-----------|------------------|---|
| País | Edad | Título | Años experiencia | Otros |
| Chile | 40 años | Abogado/a | 10 años | <ul style="list-style-type: none"> Ciudadano/a con derecho a sufragio |
| Bolivia | 30 años | Abogado/a | 8 años | <ul style="list-style-type: none"> Haber desempeñado, con honestidad y ética, funciones judiciales, profesión de abogado o cátedra universitaria No contar con sanción de destitución del |

⁷⁴ Artículo 85 de la Constitución Chilena.

⁷⁵ Artículo 128 §1° de la Constitución Brasileña.

⁷⁶ Artículo 1946 de la Constitución Ecuatoriana

⁷⁷ Artículo 267 de la Constitución Paraguaya.

⁷⁸ Artículo 227 y 182 de la Constitución Boliviana.

⁷⁹ Artículo 249 y 232 de la Constitución Colombiana.

⁸⁰ Artículo 158 y 147 de la Constitución Peruana.

⁸¹ Artículo 284 de la Constitución Venezolana.

| | | | | Consejo de la Magistratura. |
|-----------|---------|-----------|---------|--|
| Brasil | 35 años | Abogado/a | - | - |
| Colombia | - | Abogado/a | 15 años | <ul style="list-style-type: none"> • Ser colombiano/a de nacimiento y ciudadano en ejercicio. • No haber sido condenado por sentencia judicial a pena privativa de libertad, excepto por delitos políticos o culposos • Haber desempeñado cargos en la Rama Judicial o en el Ministerio Público, la profesión de abogado/a o cátedra universitaria en disciplinas jurídicas en establecimientos reconocidos oficialmente. |
| Ecuador | - | Abogado/a | 10 años | <ul style="list-style-type: none"> • Nacionalidad ecuatoriana y estar en goce de los derechos políticos. • Tener título de tercer nivel en Derecho legalmente reconocido en el país y conocimientos en gestión administrativa. • Haber ejercido con idoneidad y probidad notorias la profesión de abogado/a, judicatura o docencia universitaria en materia penal. |
| Paraguay | 35 años | Abogado/a | 5 años | <ul style="list-style-type: none"> • Nacionalidad paraguaya • Haber ejercido efectivamente la profesión o funciones o la magistratura judicial o la cátedra universitaria en materia jurídica. |
| Perú | 45 años | Abogado/a | 15 años | <ul style="list-style-type: none"> • Ser peruano/a de nacimiento. • Ser ciudadano(a) en ejercicio. • Haber sido magistrado de la Corte Superior o Fiscal Superior durante diez años, o haber ejercido la abogacía o la cátedra universitaria |
| Venezuela | - | Abogada/o | 15 años | <ul style="list-style-type: none"> • Nacionalidad venezolana de nacimiento • Ser ciudadano/a de reconocida honorabilidad. • Ser jurista de reconocida competencia, gozar de buena reputación, haber ejercido la abogacía y tener título universitario de postgrado en materia jurídica; o haber sido profesor/a universitario/a y tener la categoría de titular; o ser o haber sido juez/a en la especialidad correspondiente |

| | | | | |
|--|--|--|--|---|
| | | | | <p>a la Sala para la cual se postula y reconocido prestigio en el desempeño de sus funciones.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cualesquiera otros requisitos establecidos por la ley |
|--|--|--|--|---|

Fuente: Elaboración propia en base a revisión realizada.

Bajo la mirada de las asociaciones de fiscales y funcionarios también se han entregado ciertos requisitos que deberían ser incorporados para la elección del Fiscal Nacional. Por un lado, la Asociación de Fiscales plantea que se debe incorporar requisitos de idoneidad y que debe ser un/a fiscal adjunto/a de carrera con experiencia y capacidad para litigar en tribunales⁸². Por otro lado, la FENAMIP plantea que se debe establecer que sea una persona que no haya sido sancionada por falta a la probidad administrativa en los últimos 10 años; que no haya sido condenada en juicio laboral por prácticas anti sindicales o maltrato o acoso laboral y/o sexual; tener 10 años de antigüedad como abogado/a; haber ejercido a lo menos 10 años el cargo de abogado/a en el Ministerio Público, o haber ejercido jefaturas en otras instituciones del Estado; haber cumplido 40 años de edad; y por último ser ciudadano/a con derecho a sufragio⁸³

En la **discusión académica se ha planteado la necesidad de elevar las exigencias para postular al cargo de Fiscal Nacional**, cuyos candidatos/as deberían cumplir, al menos, con los requisitos que se exigen para Ministros de Corte Suprema que son externos al Poder Judicial. En este mismo sentido, el mecanismo de selección es ampliamente debatido por las y los expertos en la materia. Tal como lo plantea Cristian Riego en la charla del Ministerio Público, donde el actual sistema de elección de fiscales (nacional y regionales) tiene graves problemas, como el tráfico de influencia, lobby que contamina la elección, etc. Aquí el foco debería estar en hacer más abiertas estas formas de elección, con un mayor rol de la sociedad, estableciendo compromisos con la comunidad.

En la experiencia internacional se aprecia distintos conjuntos de países según **mecanismos determinados para el nombramiento de la autoridad máxima del Ministerio Público**: un grupo lo componen Argentina⁸⁴, Brasil⁸⁵ y Paraguay⁸⁶, donde se designa a la máxima autoridad por medio del Ejecutivo, con previo acuerdo del Senado. Una segunda agrupación lo componen Bolivia⁸⁷, Ecuador⁸⁸ y Perú⁸⁹, donde se establece una asamblea nacional o cuerpo colegiado para llevar este proceso (como se verá más adelante, esta alternativa es compartida por expertos y por la opinión de las personas asistentes de las charlas). Un tercer ejemplo es Colombia⁹⁰, donde se elige por la Corte

⁸² ASOCIACION DE FISCALES, op. cit., p11

⁸³ FENAMIP, op. cit., p 4 y 5

⁸⁴ Artículo 5, regulado en la Ley N° 24.946, Orgánica del Ministerio Público de Argentina.

⁸⁵ Artículo 128 §1° de la Constitución Brasileña.

⁸⁶ Artículo 269 de la Constitución Paraguaya.

⁸⁷ Artículo 161 de la Constitución Boliviana.

⁸⁸ Artículos 120 y 208 de la Constitución Ecuatoriana.

⁸⁹ Artículo 158 de la Constitución Peruana.

⁹⁰ Artículo 249 de la Constitución Colombiana.

Suprema en base a una terna enviada por el Presidente. Por último, en el caso de España⁹¹, la máxima autoridad es nombrada por el Rey en base a una propuesta del Gobierno.

En las iniciativas legislativas en Chile también se pueden ver ejemplos de propuestas de cambio al mecanismo de designación del Fiscal Nacional, por ejemplo, la creación de un Consejo Nacional de la Magistratura y el Ministerio Público es una iniciativa contenida en el Proyecto de Ley Boletín 12607-07. En esta iniciativa se propone la participación de este órgano en el proceso de nombramiento del Fiscal Nacional y Fiscales Regionales, reemplazando las labores que hoy desempeñan las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema. A esta iniciativa también se ha sumado otras ideas, como la elección popular directa, la cual no se observa en otras constituciones revisadas.

Para la Asociación de Fiscales debe establecerse un consejo técnico que participe en el nombramiento, pero estableciendo claramente que no debe ser un Consejo de la Magistratura u otro órgano externo, pues se debe respetar la autonomía del Ministerio Público. En este mismo sentido, se señala que no debe existir la participación del Poder Judicial en este proceso, y que los requisitos de los candidatos deben calificarse, pero previo a la intervención en su nombramiento por otros poderes u órganos del Estado.

Para el cargo de fiscal regional se han establecido propuestas legislativas en la misma línea del Fiscal Nacional (Consejo Nacional de la Magistratura y el Ministerio Público, elección popular directa, etc.). En este punto, una propuesta pre legislativa del Poder Ejecutivo apunta a regular la posibilidad de que fiscales regionales postulen a cargo de fiscal adjunto, estableciendo que sólo podrán postular a una fiscalía local perteneciente a una región distinta de aquella donde haya ejercido sus funciones.

La visión respecto que en el sistema chileno de elección de fiscales debería estar fuera el Poder Judicial es señalado por las y los expertos, donde se recalca el punto de crear un proceso más cercano a la ciudadanía, con un método mucho más participativo y transparente. En este tema aparece la figura de un tipo de consejo de designación (tipo Alta Dirección Pública en complemento con la sociedad civil, como por ejemplo lo plantea Mauricio Duce), donde en base a una metodología más abierta se designe a estos cargos.

En las propuestas legislativas también se aprecia un desarrollo en el tema de la transparencia del proceso, con reglas más estrictas respecto a la transparencia de los procedimientos y la justificación de las decisiones, prohibiciones explícitas al acceso privado (lobby) o a reuniones entre candidatos y personas que intervienen en órganos de decisión. Además se proponen espacios reales de exposición pública de las personas candidatas y posibilidad de ser interrogadas por quienes toman la decisión y por otros actores, incluyendo aquí a la sociedad civil.

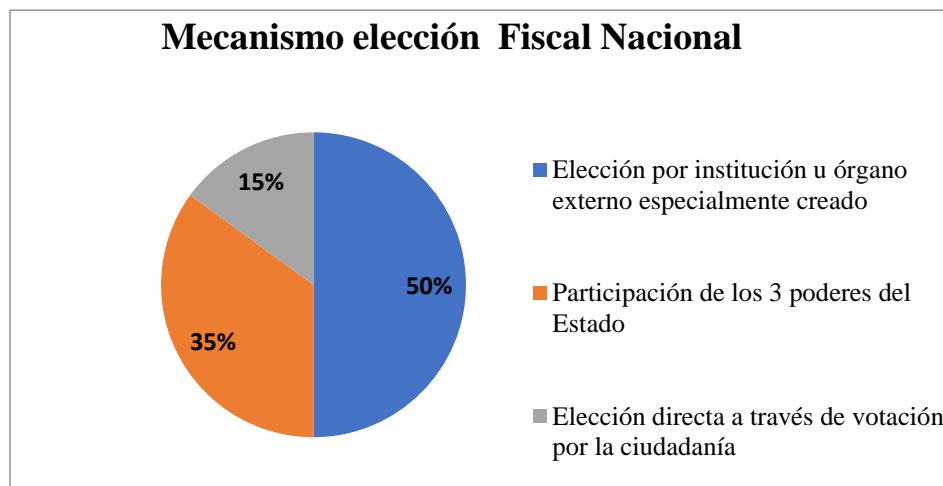
Esto va en línea además con lo planteado por la FENAMIP, respecto a la elección de fiscales adjuntos por parte del Fiscal Nacional y Fiscales Regionales, donde se propone implementar un

⁹¹ Artículo 124 de la Constitución Española.

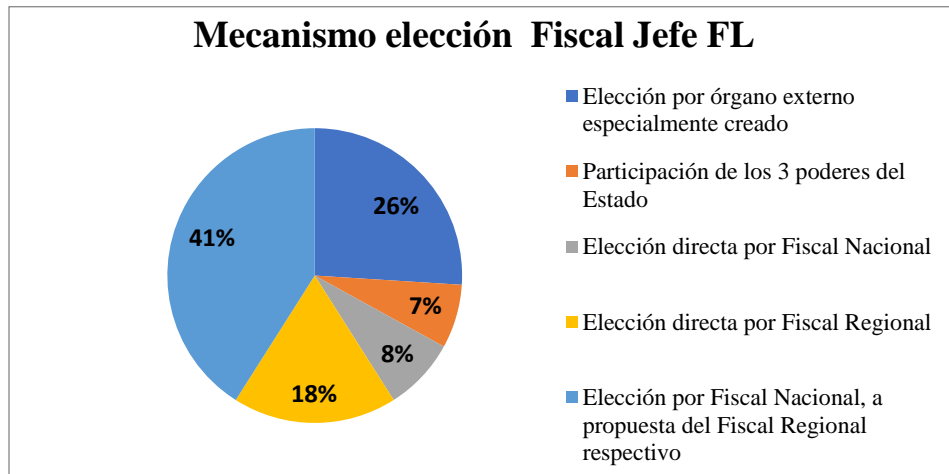
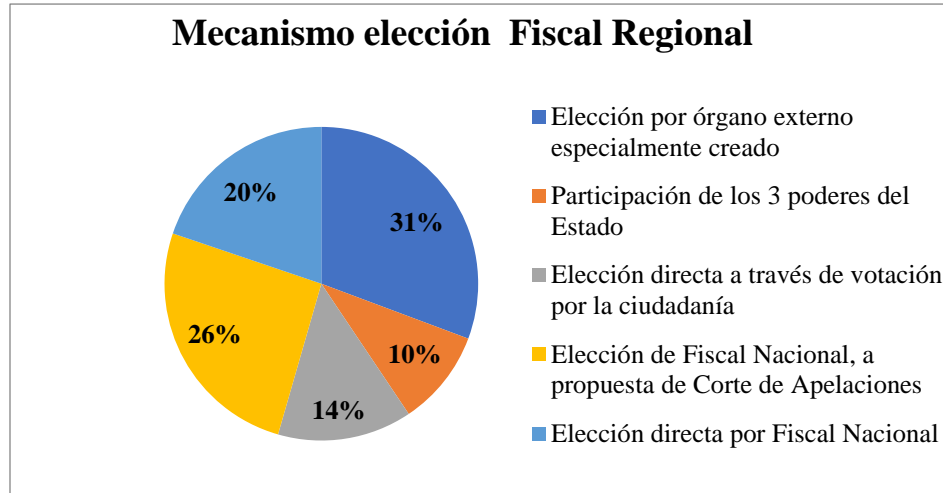
sistema de selección objetivo con oposición de antecedentes y perfiles de cargos afines al desempeño de excelencia que requiere el servicio, como la Alta Dirección Pública y otro organismo similar y externo⁹².

Por último, en la opinión de los y las asistentes que respondieron la encuesta en la charla denominada “La carrera fiscal y funcionaria en el Ministerio Público” **la elección del Fiscal Nacional también debería sufrir modificaciones**. De esta manera, para el cargo de Fiscal Nacional la mayoría apoya la idea de una elección a cargo de un órgano externo creado para esto (50%), donde en segundo lugar se posiciona la elección con la participación de los tres poderes del Estado (16%). Un punto interesante es que la figura de la institución externa para esta elección empieza a bajar su adhesión en el resto de los cargos: para Fiscales Regionales, si bien el órgano externo mantiene la primera preferencia (31%), se acerca más a la segunda opción de la elección por parte del Fiscal Nacional en base a una propuesta de la Corte de Apelaciones (26%). En tanto que la elección de Fiscal Jefe de Fiscalía Local la propuesta con mayor preferencia es la elección por parte del Fiscal Nacional, a propuesta del Fiscal Regional respectivo (41%). Esto demuestra que para los integrantes del Ministerio Público la figura del fiscal jefe se debe mantener con mecanismos internos (estas opciones suman un total del 67%). Por última, cabe constatar que el mecanismo de votación ciudadana fue siempre la opción menos marcada entre los y las encuestados del Ministerio Público.

Gráfico N°5: Elección de alternativa ante la pregunta “¿Qué órganos o instancias deberían elegir a los siguientes cargos dentro del Ministerio Público: Fiscal Nacional, Fiscal Regional y Fiscal Jefe de Fiscalía Local?”



⁹² Véase nota publicada en <https://www.eldesconcierto.cl/nacional/2021/07/30/funcionarios-del-ministerio-publico-dicen-que-fiscalia-debe-terminar-con-el-sistema-de-castas-para-mejorar-su-gestion.html>.



Fuente: Encuesta Ministerio Público.

Tabla N°7: Elección de alternativa ante la pregunta “¿Qué órganos o instancias deberían elegir a los siguientes cargos dentro del Ministerio Público: Fiscal Nacional, Fiscal Regional y Fiscal Jefe de Fiscalía Local?”

| | Mecanismo elección Fiscal Nacional | | Mecanismo elección Fiscal Regional | | Mecanismo elección Fiscal Jefe FL | |
|--|------------------------------------|-----|------------------------------------|-----|-----------------------------------|-----|
| | N° | % | N° | % | N° | % |
| Elección por institución u órgano externo especialmente creado para ello | 73 | 50% | 45 | 31% | 38 | 26% |
| Participación de los tres poderes del Estado | 51 | 35% | 14 | 10% | 10 | 7% |
| Elección directa a través de votación por la ciudadanía | 23 | 16% | 20 | 14% | N/A | N/A |
| Elección por parte del Fiscal Nacional, a propuesta de la Corte de Apelaciones | N/A | N/A | 38 | 26% | N/A | N/A |

| | | | | | | |
|--|------------|-------------|------------|-------------|------------|-------------|
| Elección directa por parte del Fiscal Nacional | N/A | N/A | 30 | 20% | 12 | 8% |
| Elección directa por parte del Fiscal Regional | N/A | N/A | N/A | N/A | 27 | 18% |
| Elección por parte del Fiscal Nacional, a propuesta del Fiscal Regional respectivo | N/A | N/A | N/A | N/A | 60 | 41% |
| Total | 147 | 100% | 147 | 100% | 147 | 100% |

Fuente: Encuesta Ministerio Público.

En relación a los **mecanismos de destitución del Fiscal Nacional**, el sistema chileno⁹³ establece la remoción a través de la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados, o de diez de sus miembros (y para acordar la solicitud de remoción deberá reunir el voto conforme de la mayoría de sus miembros en ejercicio).

Si se analiza la experiencia comparada se constata cierta diversidad en cuanto al procedimiento de remoción. En Brasil⁹⁴ la autoridad puede ser destituida por iniciativa del Presidente de la República, previa autorización de la mayoría absoluta del Senado Federal; en Ecuador⁹⁵ y Paraguay⁹⁶ se requiere el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional o Cámara de Senadores, respectivamente. En Venezuela⁹⁷, esta atribución recae en Tribunal Supremo de Justicia.

Cabe señalar que entidades internacionales como el CEJA, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (Fundación para la Justicia o FJEDD) y la Fundación para el Debido Proceso (DPLF, por sus siglas en inglés), **analizando los estándares internacionales sobre la autonomía de los/as fiscales y las fiscalías, han resaltado el impacto que puede tener la configuración del procedimiento de remoción en esta autonomía:**

“En los países que han optado por implementar fiscalías autónomas además de proteger el procedimiento de nombramiento del Fiscal General, también se establecen mecanismos con estándares elevados para los casos de remoción.

Es fácil de entender que un buen Fiscal General que quiera llevar adelante la persecución penal, en delitos de especial complejidad en los cuales podrían verse implicadas autoridades de gobierno o personas que tengan capacidad de influir en ellas, es susceptible de ser víctima de presiones o intentos de destitución o separación del cargo. Mientras un Fiscal General no tenga cierto blindaje institucional en el desempeño de sus funciones no será posible que tenga una actuación verdaderamente autónoma ya que se encontraría en posición de desventaja ante los intentos de interferir en sus decisiones.”⁹⁸

A este respecto, estas **entidades internacionales califican el procedimiento que establece la actual Constitución Chilena como “un procedimiento al más alto nivel institucional y en el que**

⁹³ Artículo 89 de la Constitución Chilena.

⁹⁴ Artículo 128. §2°. de la Constitución Brasileña.

⁹⁵ Artículo 131 de la Constitución Ecuatoriana.

⁹⁶ Artículo 266 de la Constitución Paraguaya.

⁹⁷ Artículo 266 de la Constitución Venezolana.

⁹⁸ CEJA, op. cit., p26

al menos dos instituciones diferentes tienen que emitir un juicio negativo acerca del Fiscal Nacional. Por otro lado, es importante destacar que existe un listado establecido en el texto constitucional de las razones por las que puede ser cesado el Fiscal Nacional, mismo que no puede ser ampliado por una norma de rango inferior. Además, la norma establece una protección reforzada para la remoción de los fiscales regionales: el Fiscal General no puede removerlos libremente, sino que debe solicitarlo a la máxima corte del país.”⁹⁹

En relación a las causales de destitución que establecen otras constituciones a nivel comparado, las entidades internacionales alertan sobre la “vaguedad de causales como ‘conducta evidentemente reñida por la moral’ y ‘manifiesta incompetencia en el ejercicio de las funciones’ que requiere de un desarrollo a nivel legal de las conductas que las configuran”. Por ejemplo, en Guatemala tuvo que eliminarse la causal “mal desempeño de las funciones del cargo que la ley establece”, y se dejó solamente la comisión de delito doloso durante el ejercicio de la función, siempre y cuando haya “sentencia condenatoria debidamente ejecutoriada”¹⁰⁰.

La opinión de los distintos actores del Ministerio Público coincide en cuanto a que el actual mecanismo de destitución del Fiscal Nacional establecido en la Constitución debe mantenerse: La Asociación de Fiscales propone mantener el procedimiento, ya que “se considera que sistema de remoción vigente asegura el debido proceso del Fiscal Nacional, como asimismo la autonomía de la institución”¹⁰¹. La FENAMIP también, pero además propone exigir que el voto de integrantes de la Corte Suprema sea fundado¹⁰².

En relación a la duración del período del Fiscal Nacional, el estudio de las constituciones en la región constata una multiplicidad de posibilidades según el país que se analice: Venezuela¹⁰³ tiene un período de 7 años; en Bolivia¹⁰⁴ y Ecuador¹⁰⁵ se encuentra el período de 6 años sin posibilidades de reelección; en Paraguay¹⁰⁶ se establece una duración de 5 años con oportunidad de reelección; en Colombia¹⁰⁷ es de 4 años sin posibilidades de reelegirse; Perú¹⁰⁸ con 3 años con reelección; y Brasil¹⁰⁹ con 2 años con posibilidad de reelección.

En lo que respecta a Chile, en la Constitución se encuentra estipulado en la elección del Fiscal Nacional un período de 8 años sin posibilidad de reelección¹¹⁰.

Tabla N°8: Periodo de duración del Fiscal Nacional/General a otros países

⁹⁹ CEJA, op. cit., p26 y 27. El destacado es nuestro.

¹⁰⁰ CEJA, op. cit., p28

¹⁰¹ ASOCIACION DE FISCALES, op. cit., p11

¹⁰² FENAMIP, op. cit., p7

¹⁰³ Artículo 284 de la Constitución Venezolana.

¹⁰⁴ Artículo 228 de la Constitución Boliviana.

¹⁰⁵ Artículo 196 de la Constitución Ecuatoriana.

¹⁰⁶ Artículo 269 de la Constitución Paraguaya.

¹⁰⁷ Artículo 249 de la Constitución Colombiana.

¹⁰⁸ Artículo 158 de la Constitución Peruana.

¹⁰⁹ Artículo 128. §1° de la Constitución Brasileña.

¹¹⁰ Artículo 85 de la Constitución Chilena.

| Periodo de duración del Fiscal Nacional/General | | |
|---|---------|------------|
| País | Periodo | Reelección |
| Brasil | 2 años | Sí |
| Perú | 3 años | Sí |
| Colombia | 4 años | No |
| Paraguay | 5 años | Sí |
| Bolivia | 6 años | No |
| Ecuador | 6 años | No |
| Venezuela | 7 años | Sí |
| Chile | 8 años | No |

Fuente: Elaboración propia en base al estudio realizado

Para el CEJA la duración del periodo también incide en la autonomía de las fiscalías y debe resguardarse de injerencias políticas:

“A la hora de concederle al Fiscal General una protección especial para que pueda realizar sus funciones de forma autónoma y con estabilidad, también es fundamental otorgarle un plazo amplio para el ejercicio de sus funciones, que no coincida con el plazo del mandato de los órganos políticos.

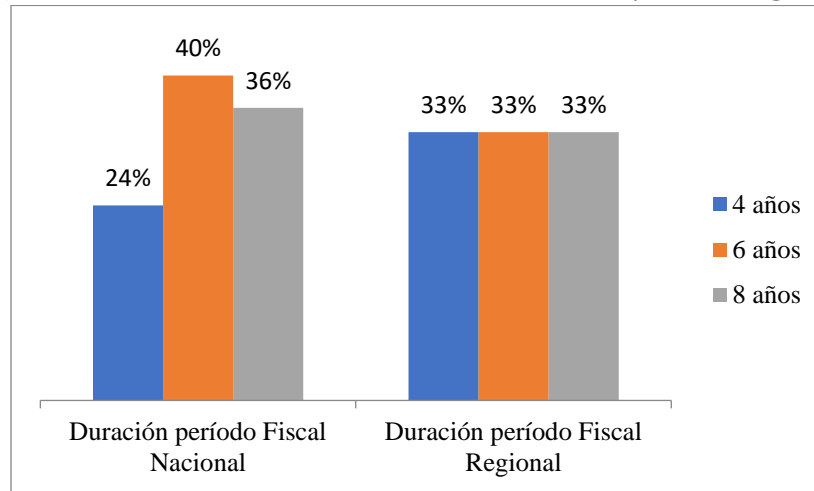
La experiencia internacional en este aspecto es diversa, ya que hay países en los que se opta por plazos bastante amplios, mientras que otros han optado por plazos reducidos de hasta tres años. A pesar de ello, la lectura que puede hacerse de la experiencia comparada es que es importante que los plazos del Fiscal General sean diferentes a los plazos de órganos políticos. Esto evita que ambos poderes se encuentren excesivamente alineados durante sus mandatos y con ello se reduce la posibilidad de presión de los órganos políticos hacia el Fiscal”¹¹¹

En la mirada de las y los expertos de nuestro país, el período no necesariamente debe ser acortado. Por ejemplo, para Raúl Núñez la duración debe estar en un rango de no menos de 5 años y no más de 10, pero 8 años no parece un mal período. En tanto, Mauricio Duce señala que parece adecuado la duración entre 8 a 10 años, donde sí se rebaja no debería ser menos de 6 años, lo importante es que estos cargos no estén alineados al período presidencial.

En la opinión de las personas asistentes del Ministerio Público a la charla “La carrera fiscal y funcionaria en el Ministerio Público” se aprecia que si bien hay una mayoría del 40% que apoya la idea de un período acortado de 6 años para el Fiscal Nacional, la cifra del 36% que cree que se debería mantener los 8 años es bastante cercana a la primera preferencia. Acá solo recalcar que **una disminución del período solo logra un 24%, lo que es coincidente con la mirada experta**. En tanto, en lo que respecta al período de los fiscales regionales las inclinaciones son exactamente iguales en cada período (un 33,3%), lo que demuestra que esta discusión está totalmente abierta en la opinión de los asistentes.

¹¹¹ CEJA., op. cit., p28

Gráfico N°6: Elección de alternativa ante la pregunta “¿Cuánto deberían durar los siguientes cargos dentro del Ministerio Público: Fiscal Nacional y Fiscal Regional?”.



Fuente: Encuesta Ministerio Público.

Tabla N°9: Elección de alternativa ante la pregunta “¿Cuánto deberían durar los siguientes cargos dentro del Ministerio Público: Fiscal Nacional y Fiscal Regional?”.

| | Duración período Fiscal Nacional | | Duración período Fiscal Regional | |
|--------------|----------------------------------|-------------|----------------------------------|-------------|
| | N° | % | N° | % |
| 4 años | 35 | 24% | 49 | 33,3% |
| 6 años | 59 | 40% | 49 | 33,3% |
| 8 años | 53 | 36% | 49 | 33,3% |
| Total | 147 | 100% | 147 | 100% |

Fuente: Encuesta Ministerio Público.

En cuanto alguna diferencia por género, respecto al período del Fiscal Nacional se puede constatar que las mujeres asistentes son más proclives a bajar el período a 6 años (50%), en comparación a los hombres, que incluso mayoritariamente apuntan a mantener el período por 8 años (44%), y en segundo lugar apoyan la idea de bajarlo a 6 años (30%). Respecto al período del Fiscal Regional, se replica esta diferencia, en donde las mujeres son mayoritariamente partidarias de bajar el período entre 6 a 4 años (ambas opciones con cifras del 38%), en tanto que para los hombres mayoritariamente serían partidarios de mantenerlo en 8 años (42%).

Respecto a la carrera funcionaria dentro del Ministerio Público se aprecia que hay opiniones divididas en la mirada experta: por un lado se encuentran profesores como Raul Núñez y Mauricio Duce, quienes apuntan que esto provoca un ente más burocrático que profesional, con signos de corporativismo y endogamia institucional, que incluso afecta la capacidad del Ministerio Público de actuación y legitimidad en la sociedad. Por otro lado, el experto Luis Cordero y la fiscal regional Marcela Cartagena plantean la defensa de una carrera funcionaria, porque no establecer normas de carreras podría generar patronazgo y apadrinamiento. Es más, este es un mecanismo para

promover a los buenos elementos y tener normas de clausura lo suficientemente claras para aislar a la función pública de los intereses privados que puedan existir.

Entrando en **materia de género**, ante la afirmación **“Debe fortalecerse la igualdad de género en el ámbito organizacional y en la carrera fiscal y funcionaria (cargos, capacitaciones, ascensos, corresponsabilidad y conciliación etc.)”** los/las asistentes que respondieron la encuesta apuntan a estar a favor de esta premisa, donde la suma de totalmente de acuerdo y acuerdo con esta afirmación llega al 76%. Sin embargo, se constata que esta visión se encuentra con números bastante más altos en el caso de las mujeres que los hombres. Por ejemplo, la opción totalmente de acuerdo pasa del 74% de las mujeres al 45% en el caso de los hombres.

Tabla N°10: Nivel de acuerdo/desacuerdo ante la premisa "Debe fortalecerse la igualdad de género en el ámbito organizacional y en la carrera fiscal y funcionaria (cargos, capacitaciones, ascensos, corresponsabilidad y conciliación etc.)"

| | Mujer | | Hombre | | Total | |
|--------------------------------|-----------|-------------|-----------|-------------|------------|-------------|
| | N° | % | N° | % | N° | % |
| Totalmente de acuerdo | 55 | 74% | 33 | 45% | 88 | 60% |
| De acuerdo | 7 | 9% | 17 | 23% | 24 | 16% |
| Ni de acuerdo ni en desacuerdo | 10 | 14% | 17 | 23% | 27 | 18% |
| En desacuerdo | 1 | 1% | 5 | 7% | 6 | 4% |
| Totalmente en desacuerdo | 1 | 1% | 1 | 1% | 2 | 1% |
| Total | 74 | 100% | 73 | 100% | 147 | 100% |

Fuente: Encuesta Ministerio Público.

3.4 Acceso a la Justicia

Un tema relevante a tocar es respecto al acceso a la justicia de las personas, dado que es un tema de gran importancia dentro de la Convención, que ha reforzado la participación ciudadana y los derechos de las y los ciudadanos fuera de las instituciones y las estructuras de poder.

Dentro de los discursos de expertos/as y las autoridades de las instituciones es claramente relevante el concepto de acceso a la justicia. Al respecto, en la charla “El Ministerio Público y el Sistema de Justicia Penal”, el Presidente de la Excelentísima Corte Suprema, Guillermo Silva, plantea que a nivel nacional no existe una consagración explícita del derecho de acceso a la justicia, pero se ha entendido que puede desprenderse del Artículo 19 de la Constitución, que se refiere al derecho a defensa, a la tutela judicial, a la asistencia jurídica gratuita en casos específicos y a un procedimiento e investigación racionales y justas. **Para el goce de este derecho, el Ministerio Público y los Tribunales penales tienen un rol esencial. Es por esto que es primordial la necesidad de fortalecer el acceso a la justicia, donde se debe asegurar la efectiva consideración de la víctima**, la cual no necesariamente implica una mayor participación en el proceso penal, sino que visualizar sus necesidades y expectativas, adaptando el sistema penal para garantizarlas. De esta manera, existen espacios que pueden ser utilizados en su favor sin afectar las garantías de imputados y sin transformar ni distorsionar la lógica de sistema.

Esto también lo señala el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, Hernán Larraín, quien apunta que **se necesita un reforzamiento especial en el acceso a la justicia**, que implica no solo poner a disposición la defensa técnica, sino que también se debe promover el empoderamiento de las personas como sujetos de derechos, particularmente respecto de personas más vulnerables, instalando un sistema con lógica de garantía de derechos, creando un servicio único y homogéneo.

El Defensor Nacional (S), Marco Montero, al respecto acota que el derecho al acceso a la justicia implica entender que todas las personas destinatarias de los servicios de la administración de justicia no tienen las mismas particularidades. Es decir, **las personas no responden a un único patrón de conducta cuando interactúan con el sistema penal, y por tanto, requieren y demandan una respuesta diferenciada del sistema.**

Otro ejemplo de iniciativas respecto al acceso a la justicia se encuentra en los proyectos legislativos en esta materia, que si bien no han sido numerosos, si tienen algunos hitos relevantes. Este es el caso de la tramitación en el congreso el proyecto de ley N° 13.991-07, que crea el **Servicio Nacional de Acceso a la Justicia y la Defensoría de Víctima de Delitos**, que se encuentra actualmente en el primer trámite constitucional. Este proyecto viene a reforzar el rol de la víctima en el proceso penal, además de buscar profundizar la coordinación entre las instituciones del sistema penal.

Por último, al analizar la opinión de los/las asistentes a la charla “Autonomía Constitucional, funciones y estructura del Ministerio Público”, respecto a las herramientas que debe impulsar la nueva Constitución para la protección y atención a víctimas (punto que conecta con el acceso a la justicia). Al respecto se constata una dispersión bastante extendida entre las distintas alternativas (que se mueven entre un 27% a un 21%), lo que refleja que **no existía unanimidad entre los/las asistentes respecto a la herramienta más útil para la protección y atención de las víctimas** (que también se puede explicar porque se toman como medidas complementarias por parte de las personas encuestadas).

Tabla N°11: Elección de alternativas ante la pregunta “¿Qué herramientas debe impulsar la nueva Constitución para la protección y atención a víctimas?”

| | N° | % |
|--|------------|-------------|
| Establecer un circuito intersectorial para la protección y atención coordinado por el Ministerio Público | 71 | 27% |
| Fortalecer a las URAVIT al interior del Ministerio Público para la protección y atención de víctimas | 70 | 27% |
| Crear una defensoría de las víctimas que asuman su representación jurídica en los procesos penales | 64 | 25% |
| Creación de un servicio especializado para apoyar la protección y atención a víctimas que brinda el Ministerio Público | 56 | 21% |
| Total | 261 | 100% |

Fuente: Encuesta Ministerio Público.

3.5 Modelo de relacionamiento con las Policías

En relación al modelo de relacionamiento del Ministerio Público con las Policías, la Constitución de nuestro país apunta a que el Ministerio Público podrá impartir órdenes directas a las Fuerzas de Orden y Seguridad durante la investigación, donde las actuaciones que priven al imputado o a terceros del ejercicio de los derechos de la Constitución requerirán de aprobación judicial, y la institución policial debe cumplir las sin cuestionar su fundamento, oportunidad, justicia o legalidad (salvo requerir esta autorización judicial previa)¹¹².

A nivel comparado, las **otras constituciones mencionan escasamente este vínculo entre Ministerio Público y Policías**. De hecho son dos casos los que tocan brevemente este punto: por un lado se encuentra el caso de Ecuador cuando describe la protección a víctimas y testigos, señalando que la Fiscalía dirigirá un sistema especializado integral de investigación, que incluye al personal de investigación civil y policial¹¹³. El segundo caso se encuentra en Perú, donde la Policía está obligada a cumplir con los mandatos del Ministerio Público, para que éste pueda conducir la investigación de los delitos desde sus inicios¹¹⁴.

Asimismo, en relación al mismo Artículo 101 de la Constitución, existen dos proyectos de ley (PL N° 12250-25 y PL N° 12699-07) **actualmente en tramitación en el Congreso, los cuales contemplan reformas importantes en el funcionamiento de ambas policías**. Estos proyectos son complementarios en algunos aspectos, y apuntan, por un lado, a moderniza la gestión institucional y fortalece la probidad y la transparencia en las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, y por otro lado, a la especialización preferente de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública.

Bajo la mirada de los expertos, en la charla denominada “La relación del Ministerio Público con las policías y organismos colaboradores”, una opinión común es que las **instituciones policiales deben tener mayor transparencia y rendición de cuentas**, con un mayor control del poder civil. En este sentido, Hugo Fruhling apunta que las facultades de autonomía de las Policías han ido en aumento, lo que afecta la calidad de la investigación y la relación entre ambas instituciones. Asimismo, Lucía Dammert apunta que una opción es dejar sin rango constitucional la ley orgánica de Carabineros, lo que abriría oportunidades para un mayor control desde el poder civil.

Otro punto de consenso entre los especialistas es que se deben **buscar nuevos indicadores y metas entre las Policías y el Ministerio Público**, con la finalidad de medir mejor los procesos de trabajo y los resultados que debería tener el sistema de persecución penal. En este sentido, Hugo Fruhling plantea que las metas de persecución penal del Ministerio Público deben estar reflejadas en el trabajo policial. En el mismo sentido, Ana María Morales señala que en la actualidad existe un amplio espacio para establecer metas de procesos y resultados entre las instituciones.

Otro punto planteado por los expertos y expertas apunta a que el proceso constituyente establezca cambios en cuanto que los **fiscales tengan participación en los procesos de evaluación de las**

¹¹² Artículo 83 de la Constitución Chilena.

¹¹³ Artículo 195 de la Constitución Ecuatoriana

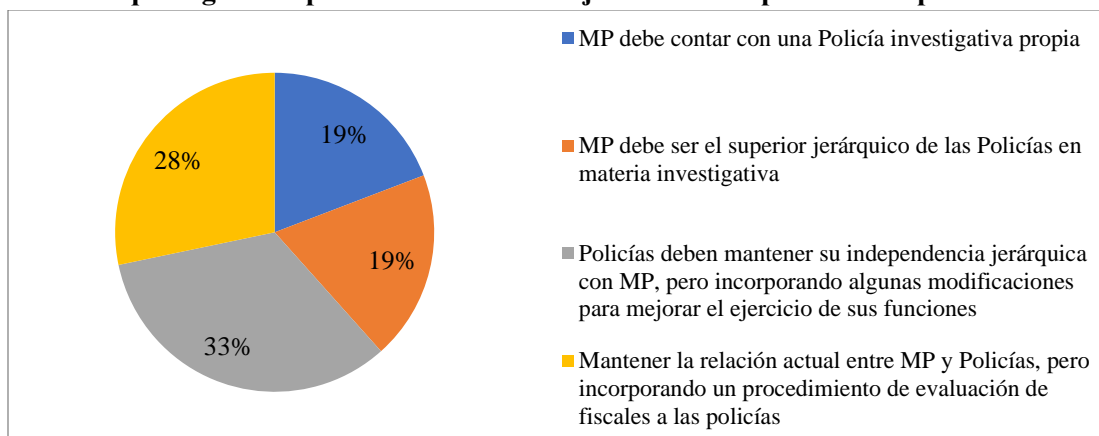
¹¹⁴ Artículo 159 de la Constitución Peruana

Policías, lo que permite un mayor control de parte del poder civil y una mejora constante de las Policías en relación a las necesidades de persecución penal de los fiscales. Por ejemplo, Hugo Fruhling plantea la necesidad que los/las fiscales del Ministerio Público deberían tener incidencia en los procesos disciplinarios y de calificación de los policías. En esta misma línea, el fiscal regional metropolitana sur Héctor Barros, apunta que este rol supervisor del Ministerio Público se ha ido afianzando a lo largo de la implementación de la reforma del sistema penal (lo que fue complementado con el rol del poder judicial en cuanto a decreta la legalidad y pertinencia de la investigación penal), lo que da el sustento para que hoy los fiscales pueda tener este rol de evaluación del trabajo de las Policías.

Respecto a la idea de tener un nuevo cuerpo policial que sea parte del Ministerio Público, los expertos/as plantean más desventajas que beneficios en esta idea, dado que se crea **un nuevo organismo que conlleva problemas para el sistema**. De esta manera lo plantea Lucia Dammert, que señala que tener nuevas policías solo conlleva mayores costos, con más burocracia, donde se replican los problemas que actualmente existen en las instituciones policiales. De igual manera, Ana María Morales apunta que la experiencia internacional muestra que estas policías judiciales tienen los mismos vicios que cualquiera otra policía en el mundo, no demostrando un mayor beneficio para el sistema. Además, las policías institucionalizadas del Ministerio Público conllevarían la crítica del sesgo en la investigación, dado que no hay un supervisor externo que pueda fiscalizar este trabajo.

En relación a la relación entre el Ministerio y las Policías, si se analiza la respuesta de las personas encuestadas en la charla “La relación del Ministerio Público con las policías y organismos colaboradores” se comprueba que la alternativa que sobresale se relaciona a que las Policías deben mantener su independencia jerárquica respecto del Ministerio Público, pero con la incorporación de algunas modificaciones para mejorar el ejercicio de sus funciones, con un 33%. La segunda alternativa con mayor votación apunta a mantener la relación actual, pero incorporando la evaluación de fiscales a los policías (con un 28%). Esta última idea está se encuentra en línea con lo planteado por los/las expertos/as, respecto a tener un procedimiento de evaluación para mejorar y encausar el trabajo policial.

Gráfico N°7: “Respecto de la relación entre el Ministerio Público y las Policías, elija la opción que según su opinión fortalece de mejor manera la persecución penal”



Fuente: Encuesta Ministerio Público.

Tabla N°12: Elección de alternativa ante la premisa “Respecto de la relación entre el Ministerio Público y las Policías (PDI y Carabineros), elija la opción que según su opinión fortalece de mejor manera la persecución penal”

| | N° | % |
|---|------------|-------------|
| Las Policías deben mantener su independencia jerárquica respecto del Ministerio Público, pero deberían incorporarse algunas modificaciones para mejorar el ejercicio de sus funciones | 38 | 33% |
| Se debe mantener la relación actual entre Ministerio Público y las Policías, pero se debe incorporar un procedimiento de evaluación de fiscales a las policías | 32 | 28% |
| El Ministerio Público debe contar con una Policía investigativa propia | 22 | 19% |
| El Ministerio Público debe ser el superior jerárquico de las Policías en materia investigativa | 22 | 19% |
| Total | 114 | 100% |

Fuente: Encuesta Ministerio Público.

Un tema conectado a este último punto apunta a si el Ministerio Público debería tener organismos científicos y técnicos propios (peritos) en el desarrollo de sus labores. Para los expertos esta idea debería ser descartada de raíz, dado que conlleva **la posibilidad de sesgos en los peritajes si los realiza el propio Ministerio Público**, en el contexto que los realiza una institución que es jerarquizada y que tiene intereses en los resultados de estos estudios. Los problemas de sesgo y críticas externas hacia los peritajes demuestran que lo ideal sería contar con una institución especializada, que sea autónoma, y que realice los análisis para todos los actores del sistema penal. Estos peritos deben estar alejado de las instituciones relacionadas (e interesadas) al proceso, con un claro sentido científico en los procesos de los peritajes. Por ejemplo, se plantean alternativas como un sistema nacional de peritajes, con un estándar común para todo el territorio.

El acuerdo general de los expertos choca con la visión de los encuestados del Ministerio Público que asistieron a la charla al respecto. En este grupo un 46% se encuentra a favor (totalmente de acuerdo y de acuerdo) ante la afirmación “Es necesario que el Ministerio Público cuente con sus organismos técnicos y científicos propios para realizar su labor”, casi 10 punto porcentuales por sobre los encuestado que se oponen a esta idea.

Tabla N°13: Nivel de acuerdo/desacuerdo ante la afirmación "Es necesario que el Ministerio Público cuente con sus organismos técnicos y científicos propios para realizar su labor"

| | N° | % |
|--------------------------------|------------|-------------|
| Totalmente de acuerdo | 35 | 31% |
| De acuerdo | 17 | 15% |
| Ni de acuerdo ni en desacuerdo | 20 | 18% |
| Totalmente en desacuerdo | 16 | 14% |
| En desacuerdo | 26 | 23% |
| Total | 114 | 100% |

Fuente: Encuesta Ministerio Público.

3.6 Valor de los principios actuales del sistema de justicia penal

La promulgación del Código Procesal Penal en el año 2000 mediante la Ley N° 19.696, dio lugar a una forma distinta de concebir el Sistema de Justicia Penal en Chile, a partir de la cual, se consagraron nuevos principios, derechos y garantías, así como también, la creación de una nueva institucionalidad con una marcada separación de las funciones de investigación y persecución penal, defensa y juzgamiento.

El reemplazo del sistema de carácter inquisitivo que regía con anterioridad, permitió la instauración de un sistema de carácter acusatorio, enmarcado en principios como el debido proceso, el derecho a la defensa, presunción de inocencia, intermediación, oralidad y publicidad, protección de las víctimas, exclusividad de la investigación penal, entre otros.

Algunos de estos principios se encuentran recogidos en normas constitucionales o tienen su fundamento en ellas, por ejemplo, en su artículo 19 N°3, la CPR establece el derecho a la defensa jurídica y algunas garantías propias del debido proceso, como la prohibición de juzgamiento por comisiones especiales (juzgamiento que corresponde al tribunal establecido por la ley, que debe existir con anterioridad a la perpetración del hecho), la exigencia de un procedimiento y una investigación racional y justa, la prohibición de presumir de derecho la responsabilidad penal, entre otras.

A 20 años de la reforma procesal penal y en el momento de reflexión constitucional en el que Chile se encuentra, la mirada académica y de las instituciones que integran el Sistema de Justicia Penal, resaltan la **necesidad de mantener algunos de estos principios constitucionales y de incorporar, de forma expresa, otros principios en la nueva carta fundamental. El fundamento se encuentra en el valor que tienen estos como orientadores y pilares estructurales del Sistema de Justicia.**

En la charla “el Ministerio Público y el Sistema de Justicia penal” la jefatura de la Policía de Investigaciones, señaló que los principios que rigen el Derecho constituyen la base fundamental sobre los que se asienta el Sistema de Justicia, tienen como función general cautelar el acatamiento del ordenamiento jurídico, tanto de particulares como de organismos que en él actúan. De esta manera, su rol no es solo normativo, sino que también orientador de las actuaciones estatales, en cuyo centro debería estar el ser humano.

La Defensoría Penal Pública consideró como una de las materias más importantes que debiesen ser tratadas en el proceso constituyente, la discusión sobre una nueva ponderación de los principios de nuestro sistema de justicia, para recuperar o recoger aquellos principios, normas y prácticas que fueron incorporadas originalmente en la reforma procesal penal pero que, luego de más de dos décadas de su implementación, se han ido diluyendo.

Con una visión un poco más crítica sobre los principios, Carabineros de Chile estimó que los principios del Sistema de Justicia son fundamentales, sin embargo, el problema no está en

declararlos, si no en tener la capacidad -los integrantes del sistema en su conjunto-, de asumir el deber posicional público que los asiste, con objetividad.

En cuanto a qué principios constitucionales incorporar de forma expresa o bien mantener, el **principio y derecho al debido proceso** corresponde a uno de los enunciados rectores, cuya consagración expresa en la nueva constitución genera uno de los mayores consensos en las instituciones del Sistema de Justicia que asistieron a la cuarta charla, al ser uno de los principios que la reforma procesal penal tuvo por objeto plasmar.

El mensaje del proyecto de ley presentado por el entonces Presidente de la República, Eduardo Frei Ruiz-Tagle, el cual dio lugar a la Ley N° 19.696, consideraba como uno de los mayores defectos del sistema penal en Chile, el carecer de un genuino juicio contradictorio que satisficiera las exigencias del debido proceso. De acuerdo con esto, la reforma venía a coadyuvar al proceso de fortalecimiento de la democracia¹¹⁵.

La regulación del debido proceso a nivel del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el profundo desarrollo que ha tenido este principio a partir de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)¹¹⁶, da cuenta de su importancia para la configuración de un Estado democrático y de Derecho. En efecto, el artículo 8 de la Convención referida “consagra los lineamientos del debido proceso legal, el cual está compuesto de un conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos”¹¹⁷ En el marco de esta normativa, el debido proceso se traduce en las siguientes garantías:

“1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

- a) derecho del inculcado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;
- b) comunicación previa y detallada al inculcado de la acusación formulada;

¹¹⁵ S.E El Presidente de la República. (1995, 9 de junio). Mensaje de Fecha 9 de junio, 1995. Mensaje en Sesión 8. Legislatura 331. Mensaje De S.E. El Presidente De La Republica Con El Que Inicia Un Proyecto Que establece un nuevo Código de procedimiento Penal. Biblioteca Congreso Nacional. <http://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/6631/>

¹¹⁶ Ver: CIDH. Cuadernillo de jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos N° 12: Debido Proceso

¹¹⁷ *Ibíd.* 10p

- c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;
- d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;
- e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;
- f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;
- g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y
- h) derecho de recurrir del fallo ante juez o tribunal superior.

3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia.”¹¹⁸

En sintonía con esta regulación a nivel internacional, algunas instituciones como la Defensoría Penal Pública han planteado que la Constitución Política de Chile debiera consagrar expresamente el principio del debido proceso, ya que en la actualidad solo aparece mediante expresiones vagas. Esto fue relevado por el entonces Defensor Penal Público Subrogante, Sr. Marco Montero, en la charla realizada por el Ministerio Público sobre el Sistema de Justicia Penal.

Instituciones internacionales y nacionales, por ejemplo la Corte Interamericana, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Poder Judicial respectivamente, han enlazado el valor del debido proceso para garantizar derechos como el acceso a la justicia.

De acuerdo con la visión de la CIDH, “El debido proceso se encuentra, a su vez, íntimamente ligado con la noción de justicia, que se refleja en: i) un acceso a la justicia no sólo formal, sino que reconozca y resuelva los factores de desigualdad real de los justiciables, ii) el desarrollo de un juicio justo, y iii) la resolución de las controversias de forma tal que la decisión adoptada se acerque al mayor nivel de corrección del derecho, es decir que se asegure, en la mayor medida posible, su solución justa”¹¹⁹. Desde esta misma perspectiva, para la CIDH, el acceso a la justicia se encuentra plasmado en el N°1 del artículo 8 de la Convención¹²⁰ e implica “que los Estados no deben interponer trabas a las personas que acudan a los jueces o tribunales en busca de que sus derechos

¹¹⁸ Art. 8 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos

¹¹⁹ P. 10 CUADERNILLO DE JURISPRUDENCIA DE LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS N° 12: DEBIDO PROCESO

¹²⁰ CIDH. Cuadernillo de jurisprudencia 24p.

sean determinados o protegidos. Cualquier norma o medida del orden interno que imponga costos o dificulte de cualquier otra manera el acceso de los individuos a los tribunales, y que no esté justificada por las razonables necesidades de la propia administración de justicia, debe entenderse contraria al precitado artículo 8.1 de la Convención.”¹²¹

Como se indicó, esta mirada es compartida por el Ministro Sr. Guillermo Silva, Presidente de la Excelentísima Corte Suprema. En su opinión vertida en la charla organizada por el Ministerio Público, a nivel nacional no existe una consagración explícita del derecho de acceso a la justicia, pero se ha entendido que puede desprenderse del art. 19 N°3 de la CPR, que se refiere al derecho a defensa, a la tutela judicial, a la asistencia jurídica gratuita en casos específicos y a un procedimiento e investigación racionales y justas. Para el Presidente de la Corte Suprema, en el goce del derecho al acceso a la justicia, el Ministerio Público y los Tribunales penales tienen un rol esencial, entendiendo que surgen en el marco de un proceso de modernización del sistema penal de justicia iniciado con el retorno a la democracia en nuestro país, el cual pretendió adaptar el sistema a los principios del debido proceso. El derecho de acceso a la justicia por lo tanto, comprende el derecho a la tutela judicial (obtener protección judicial ante la afectación de derechos fundamentales), pero no se agota en él, dicha protección debe darse en condiciones de igualdad y en el marco de un debido proceso, que otorgue que la respuesta obtenida sea ejecutable.

En la misma instancia, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, señaló que la justicia es un mínimo para la paz social y para que ello ocurra es necesario que la ciudadanía acepte la resolución de los conflictos por un tercero, quien debe ser absolutamente imparcial, y resolver los conflictos según las normas del debido proceso.

Cabe señalar, que el debido proceso aparece vinculado a las funciones del Ministerio Público en Constituciones como la de Ecuador¹²² y Venezuela¹²³. En Ecuador se indica expresamente que la Fiscal o el Fiscal General debe actuar con sujeción a los principios constitucionales, derechos y garantías del debido proceso, y Venezuela incluye dentro de las atribuciones del Ministerio Público, Garantizar la celeridad y buena marcha de la administración de justicia, el juicio previo y el debido proceso.

Ahora bien, en el marco del debido proceso y el acceso a la justicia, otro de los principios instalados con la reforma procesal penal dice relación al **derecho a la defensa jurídica**, tanto de las personas imputadas por delitos, como de las víctimas.

El Ministro de Justicia y Derechos Humanos considera que el derecho a la defensa técnica es un derecho clave para el acceso a la justicia y en ese sentido, deben abrirse espacios para que haya más simetría entre las personas imputadas y víctimas, ya que actualmente los primeros tienen defensa a través de la Defensoría Penal Pública, pero las víctimas no tienen una defensa técnica, si consideramos que el rol de fiscal no necesariamente representa la situación de éstas, por lo tanto,

¹²¹ Ídem.

¹²² Artículo 194 de la Constitución Ecuatoriana.

¹²³ Artículo 285 de la Constitución Venezolana.

estima que hay un elemento importante que se debe recoger a nivel constitucional. Con todo, en su opinión, reforzar el acceso a la justicia no solo implica disponibilizar la defensa técnica, sino que promover el empoderamiento de las personas como sujetos de derechos; particularmente respecto de personas más vulnerables, porque actualmente quienes tienen la capacidad de contratar asesoría jurídica pueden hacerlo, pero quienes no tienen esos recursos quedan en inequidad. Señala como ejemplo, que el proyecto que crea el Servicio nacional de acceso a la justicia y la Defensoría de víctimas busca cambiar el asistencialismo judicial que se instaló con las Corporaciones de asistencia judicial, e instalar un sistema con lógica de garantía de derechos, creando un servicio único y homogéneo.

Desde la visión de la Defensoría Penal Pública la defensa de los derechos de todas las personas es un aporte fundamental y decisivo para la construcción de una sociedad que respete los derechos humanos sin ningún tipo de discusión. Esta idea es coincidente con los resultados de dos recientes estudios que fueron encargados por la institución a CADEM, revelando que el 79% de las personas encuestadas señaló la importancia del acceso a una defensa penal gratuita y el 73% respaldó que exista una institución que contribuya a la protección de los derechos humanos.

Respecto a la defensa de las víctimas y específicamente, la idea de crear una institucionalidad que se haga cargo de esta función, la Defensoría Penal Pública estima que dicha creación no se ve como un obstáculo o inconveniente, en tanto se busque garantizar de manera más efectiva el acceso a la justicia de todas las personas, en distintos ámbitos del quehacer y no solo vinculado a lo laboral, civil, familiar. Con todo, alerta que para que exista un debido proceso debe garantizarse la igualdad, un adecuado y justo equilibrio de todos los actores del proceso penal, no se deben generar incentivos que terminen desbalanceando este equilibrio, ya que si la respuesta del sistema resulta injusta, se traducirá en una falta de legitimidad que terminará dañando aún más la demanda de confianza que hoy día se exige a las instituciones.

Profundizando en las garantías del debido proceso, en la cuarta charla realizada, tanto el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos como la Defensoría Penal Pública y la Policía de Investigaciones de Chile (PDI) estimaron relevante elevar a rango constitucional **la presunción de inocencia**.

Para el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, Sr. Hernán Larraín, la presunción de inocencia constituye un principio fundante que orienta todo el proceso penal, pero que actualmente presenta una regulación insuficiente. Explica que la presunción de inocencia no está consagrada expresamente en nuestra Constitución, más bien se encuentra reconocida por la remisión que hace el artículo 5° a los tratados internacionales, por su parte, la regulación del Código Procesal Penal no basta, ya que se han generado profundos debates que cuestionan la suficiencia de su consagración.

La Defensoría Penal Pública plantea esta misma idea, reforzándola con los resultados de los estudios encargados a CADEM, dando a conocer que el 83% de las personas que fueron encuestadas respaldaba la idea de consagrar constitucionalmente el derecho a la presunción de inocencia; aún más, el 96% de las personas señaló que el texto constitucional debe incorporar la indemnización para las personas inocentes que estuvieron en cárcel y el 87% apoyó el derecho a la reinserción laboral y de estudios de las personas que han cumplido su condena. Finalmente, el 56%

de las personas tenía la esperanza que la nueva constitución iba a mejorar el sistema de justicia de nuestro país.

El Director General de la PDI, Sr. Sergio Muñoz, revisando aquellos principios que actualmente se encuentran en el Código Procesal Penal, estima que la presunción de inocencia corresponde a uno de los enunciadores rectores que deberían ser elevados a rango constitucional, justamente por ser una piedra angular de todo el sistema.

La Defensoría Penal Pública estima que el debate constituyente debiese ser un espacio propicio para evaluar críticamente el excesivo uso de la prisión preventiva en nuestro país y que supera con creces el ámbito específico del debate sobre los “presos de la revuelta”. Para dicha institución, esto está afectando a un número elevado de personas, quienes muchas veces luego terminan siendo absueltas o condenadas a penas no privativas de libertad. Se propone la instauración de un sistema jurisdiccional de ejecución de pena; el reforzamiento constitucional del derecho a la reinserción social de los penados; establecer constitucionalmente la finalidad de la pena e incorporar expresamente el cumplimiento de los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, y se propone incorporar constitucionalmente el derecho a la indemnización por imputaciones erróneas.

La participación, protección y reparación de las víctimas son derechos que también han salido al debate en la actual discusión constitucional.

Sobre esta materia, el Poder Judicial reflexiona acerca de la necesidad de asegurar la efectiva consideración de la víctima, que no necesariamente implica mayor participación en el proceso, sino que visualizar sus necesidades y expectativas, y adaptar el sistema para su resguardo. A su juicio, existen herramientas que la reforma contempló, que no afectan garantías de imputados ni distorsionan la lógica de sistema, como el debate sobre ampliar las facultades de la víctima para ejercer la acción penal y fortalecer el rol del querellante; explicados por la doctrina a partir de motivos de orden público, pragmáticos y otros, asociados a la idea de pacificación social de conflictos, lo que justificaría prestarle mayor atención a la víctima. Citando al profesor Duce, el Presidente de la Corte Suprema explica que el problema está en que los derechos de participación recogidos legalmente, han tenido bajos niveles de cumplimiento, lo que ha llevado a pensar que estos derechos no son suficientes para asegurar su reconocimiento. En cuanto a la protección y reparación, el Presidente de la Corte coincide con autores como Iñigo Ortiz de Urbina, en el sentido que la víctima debería tener un papel central, por cuanto la preocupación de la política criminal es justamente reducir su número por medio de la prevención del delito, y a la vez, su rol debiera estar fuera del proceso penal y centrarse en los mecanismos para reparar el daño causado por el delito.

Desde su perspectiva, estas posturas coinciden con estudios realizados en el país, según los cuales, las víctimas de delitos violentos buscan principalmente recuperarse psicológica y físicamente, sentirse protegidas y tener acceso a la justicia. Para esta autoridad, una de las soluciones se encuentran en fortalecer la coordinación interinstitucional (lo cual se desarrollará posteriormente)

Para el Director de la PDI, una de las formas de fortalecer el acceso a la justicia de víctimas pasa por aprovechar la tecnología e incorporar mecanismos que procuren facilitar al máximo su participación en los trámites que debe intervenir, por ejemplo, con un sistema de denuncia digital donde, con la mayor celeridad posible, se denuncien los hechos constitutivos de delitos.

La Asociación Nacional de Fiscales propone que se mantenga la competencia de las y los fiscales respecto a la adopción de medidas de protección de víctimas y testigos y que “se reconozca a nivel constitucional, el derecho de las víctimas a ser tratadas con dignidad, a ser oídas, asesoradas y reparadas adecuadamente, esto debe incluir un catálogo de derechos de las víctimas, el derecho a la información y el de acompañamiento de las víctimas durante el proceso penal. El Estado asegurará a las personas víctimas de delitos, una adecuada asesoría y pleno respeto de sus derechos fundamentales.”¹²⁴

En relación a la opinión de las personas asistentes del Ministerio Público que respondieron la encuesta respecto a los principios y derechos del Sistema de Justicia chileno que deberían tener rango constitucional se aprecia que las respuestas mayoritariamente se inclinaron por estos cinco principios y derechos: Igualdad ante la ley, protección de la víctima durante todas las etapas del procedimiento penal, exclusividad de la investigación penal (por parte del Ministerio Público), presunción de inocencia, y derecho a obtener indemnización por errores del sistema de justicia. En esta selección el principio de “Igualdad ante la ley” sobresale claramente entre las personas que completaron la encuesta.

Finalmente, otros derechos y principios relevados por las instituciones fueron los siguientes: Principio acusatorio, el cual implica contar con un organismo especializado y separado que realice la persecución penal; el principio de oficialidad; intermediación, oralidad y publicidad; y legalidad procesal; derecho a un juicio oral público; la delimitación de las funciones de cada una de las policías; para asegurar el pleno respeto de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana consagrados en la CPR y en tratados internacionales, se estimó como vital que la nueva carta fundamental consagre que los agentes estatales, integrantes del sistema de justicia criminal, son garantes de los derechos de las personas.

3.7 Fortalecimiento de la interrelación institucional

Como ya se expresó, la promulgación del Código Procesal Penal en el año 2000, dio lugar a una forma distinta de concebir el proceso penal en Chile, implicando la creación de una nueva institucionalidad, con roles y funciones diferenciadas. Es así como emergen órganos como el Ministerio Público, la Defensoría Penal Pública, los Tribunales Orales en lo Penal y Juzgados de Garantía, y otros entes especializados. Estas instituciones, si bien fueron erigidas a partir de criterios de separación de funciones, formaron parte de un gran engranaje que estructuró un Sistema de Justicia Penal con características nunca antes vistas en Chile. Para su implementación, se requería la intervención de cada institución, pero además, su actuación conjunta, de manera que la coordinación e interrelación fue uno de los grandes desafíos del proceso.

¹²⁴ ASOCIACIÓN DE FISCALES, op. cit., p17

Una de las formas de afrontar este objetivo fue la creación transitoria de la Comisión coordinadora de justicia penal, cuyo objetivo era desarrollar estudios y proposiciones técnicas para facilitar la puesta en marcha del nuevo sistema y la acción mancomunada de las instituciones, así como hacer el seguimiento y evaluación de este proceso de implementación. Posteriormente, en el año 2005 se crearon comisiones en cada una de las regiones y en el año 2011, a raíz del proceso de modernización del país y la aparición de nuevas realidades criminales, se otorgó a esta comisión coordinadora un carácter permanente.

Pese a los importantes avances que ha permitido la consolidación de la reforma procesal penal, fortalecer la interrelación de las instituciones del Sistema de Justicia todavía es un desafío enorme. Esto ha sido levantado tanto por entidades internacionales, como el programa Eurosocial financiado por la Comisión Europea, y también por las propias instituciones que integran el Sistema de Justicia Penal chileno.

En un diagnóstico sobre el derecho de acceso a la justicia en Chile, realizado por Eurosocial y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos¹²⁵, se resalta el valor de impulsar una visión sistemática y potenciar la articulación entre las distintas instituciones que ofrecen servicios vinculados a este derecho:

“Aunque las normas inicialmente planteaban los servicios como un mero asistencialismo, es claro que hoy se plantea el acceso a la justicia como un derecho que está organizado a partir de un conjunto de esfuerzos (...) Sin embargo, pareciera como lo afirman algunos, que el modelo está agotado en la medida que estos esfuerzos son aislados y no están concatenados en un sistema de acceso a la justicia, que articule a todas las entidades públicas y privadas que participan en él.”¹²⁶

“actualmente existe un déficit de articulación institucional, carencia de una agenda de trabajo a mediano y largo plazo, y algunas instituciones requieren una actualización de su orgánica y normativa, entre otros. Todos estos antecedentes nos permiten concluir que la institucionalidad vigente cuenta con un importante desafío por mayor y mejor coordinación y planificación estratégica, pues el sistema actual no permite satisfacer completamente la demanda de necesidades de la ciudadanía y no recoge completamente los estándares internacionales.”¹²⁷

El Presidente de la Corte Suprema entrega una visión que reconoce el aporte de instancias de articulación como la Comisión del Sistema de Justicia penal, ya que ha permitido hacer frente a tareas permanentes pero también a las últimas contingencias suscitadas a raíz de estallido y la pandemia. Sobre esta materia, esta autoridad destaca los siguientes aspectos: (i) la eficacia de

¹²⁵ UNION EUROPEA Y MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS DE CHILE. 2020. Herramienta N° 55 “Diagnóstico sobre el acceso a la justicia en Chile” [en línea] < https://eurosocial.eu/wp-content/uploads/2021/04/HERRAMIENTA_55.pdf > [última consulta 23/11/21]

¹²⁶ *Ibíd.* 40p

¹²⁷ *Ibíd.* 61p

coordinación a nivel nacional exige un mayor nivel de comunicación con las instancias territoriales, buscando la coherencia entre lo que se determina a nivel global y lo que concretamente los actores locales se ven en la necesidad de resolver. En su opinión, se deben escuchar más las propuestas que ofrece la experiencia local y regional, especialmente por las diferencias que experimenta la realidad metropolitana versus el resto del país. (ii) En la interpretación de las normas sobre las atribuciones de cada institución, también debe considerarse un equilibrio para dar soluciones a las problemáticas que surgen. Finalmente el presidente pone el acento en cómo la coordinación interinstitucional puede contribuir a favorecer la situación de las víctimas en el proceso penal, explicando que la víctima nunca se sentirá acogida, escuchada y atendida en sus necesidades, si es que las instituciones desconocen la red institucional en la que se puede apoyar; en sentido contrario, la transferencia de esta información puede generar un inmenso impacto en las personas usuarias.

Para el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, la coordinación interinstitucional es una parte esencial de problemas que se han tenido durante décadas pero que actualmente se están solucionando. La autoridad comparte la relevancia de la Comisión indicada, ya que se ha podido apreciar un trabajo eficaz y eficiente para que las instituciones, manteniendo su autonomía, se coordinen e interactúen. Dentro de las experiencias exitosas de interrelación, agrega la implementación de la Ley de entrevistas Investigativas videograbadas, donde se ha avanzado a través de una subcomisión de trabajo; el proyecto de monitoreo telemático, donde el ejecutivo incorporó una indicación para crear una Comisión Coordinadora; en el proyecto que crea el Servicio Nacional de Acceso a la Justicia y Defensoría de las víctimas, también se propuso crear un Consejo Coordinador; y en el caso del proyecto que crea el registro de deudores de alimentos, también se constituyó otro grupo de trabajo. El ministro concluye con que si bien pueden existir distintas fisonomías orgánicas, un instancia como la Comisión de Justicia debe estar recogida en el nuevo orden constitucional

Más allá de las instancias formales de coordinación, Carabineros releva la voluntad que deben tener las instituciones para trabajar articuladamente, sobre todo para mejorar el acceso a la justicia de víctimas. Desde su visión, hay tres elementos cruciales para lograr la interrelación: el primero es ir generando confianzas organizacionales, ya que cada vez que un miembro de la institución se ve envuelto en situaciones lamentables se debilita la confianza y la fe pública, y frente a eso, sancionados los responsables, se deben reestablecer las confianzas en el sistema. Lo segundo es que las instituciones compartan la información, hoy día hay sistemas informáticos distintos y no una red de comunicación única para un sistema que debiera estar entrelazado para obtener la información de forma instantánea y directa. Finalmente las acciones de cada institución deben estar conectadas.

Por su parte, la Policía de Investigaciones de Chile propone tres formas para fortalecer la interrelación del Sistema: fortalecer el ámbito de competencia de la Comisión Permanente de Coordinación del Sistema de Justicia Penal, dicha comisión es la instancia idónea para interrelacionarse institucionalmente y que puede ser sostenida en el tiempo; la elaboración de objetivos comunes entre todos los integrantes del sistema de justicia criminal, sin perjuicio de ello, la elaboración de este trabajo conjunto debe ser respecto de objetivos generales (garantías mínimas) sin que ello implique la intromisión en la misión de cada uno de estos órganos; a través de convenios de colaboración institucional, que deberán determinarse caso a caso.

En relación a las personas encuestadas por el Ministerio Público, ante la afirmación “En la nueva Constitución deben incorporarse mecanismos que promuevan la interrelación de los distintos actores del Sistema de Justicia penal” se constata un alto nivel de acuerdo (Totalmente de acuerdo y De acuerdo) de un 69%, lo que no sufre diferencia según sexo.

Tabla N°14: Nivel de acuerdo/desacuerdo ante la afirmación “En la nueva Constitución deben incorporarse mecanismos que promuevan la interrelación de los distintos actores del Sistema de Justicia penal (por ejemplo, la Comisión de Coordinación del Sistema de Justicia Penal)”

| | Femenino | | Masculino | | Total | |
|--------------------------------|----------|------|-----------|------|-------|------|
| | N° | % | N° | % | N° | % |
| Totalmente de acuerdo | 30 | 46% | 40 | 51% | 70 | 49% |
| De acuerdo | 15 | 23% | 14 | 18% | 29 | 20% |
| Ni de acuerdo ni en desacuerdo | 14 | 22% | 10 | 13% | 24 | 17% |
| En desacuerdo | 4 | 6% | 11 | 14% | 15 | 10% |
| Totalmente en desacuerdo | 2 | 3% | 4 | 5% | 6 | 4% |
| Total | 65 | 100% | 79 | 100% | 144 | 100% |

Fuente: Encuesta Ministerio Público.

IV. CONCLUSIONES

En relación a diversos temas que fueron abordados en este documento, la autonomía constitucional del Ministerio Público es en donde se aprecia un mayor consenso. En efecto, el estudio realizado da cuenta que existe un fuerte acuerdo en la necesidad de mantener dicha autonomía para el ejercicio de sus funciones, entendiendo que constituye un órgano que ejerce particulares funciones que se distinguen de la triada clásica de los poderes del Estado. Este consenso incluye no solo la opinión de las y los expertos invitados a las charlas, las instituciones del sistema de justicia y la visión de las asociaciones de fiscales y funcionarios/as de la Fiscalía, sino también de organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la Reunión Especializada de Ministerios Públicos del Mercosur (REMPPM), la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAM), el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA), la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y la Fundación para el Debido Proceso.

Los fundamentos de mantener la autonomía a nivel constitucional son múltiples, dentro de ellos, debe destacarse su valor para combatir la impunidad y corrupción, entendiendo que la autonomía de la Fiscalía permite llevar a cabo una investigación y persecución con objetividad, sin importar si están comprometidas personas con poder o que realizan funciones estatales. Asimismo, garantiza el derecho de acceso a la justicia de las víctimas, especialmente cuando los delitos constituyen a su vez graves violaciones de derechos humanos, y también garantiza este acceso respecto de quienes son imputados por delitos. Esta consagración no resulta peculiar desde un punto de vista comparado, ya que la mayoría de las Constituciones analizadas otorgan autonomía constitucional al organismo que ejerce la persecución penal. Es el caso de las cartas fundamentales de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y México.

Ahora bien, respecto a la independencia técnica de las y los fiscales en el ejercicio de la persecución penal, la visión interna de la institución muestra diversos enfoques:

Para la Asociación de Fiscales, cada fiscal debe tener independencia técnica en la dirección de la investigación, estando sometido a las instrucciones generales impartidas para cada delito y las disposiciones legales vigentes prescindiendo de presiones fácticas internas y externas. La FENAMIP plantea reforzar la independencia técnica consagrando el principio de radicación y fijeza en investigaciones penales. Por otro lado, en noviembre de este año, el Fiscal Nacional planteó a la Convención Constituyente, que las y los Fiscales Regionales, como titulares de la acción penal a nivel territorial, deben tener independencia técnica en la dirección de la investigación, ya que esta independencia busca asegurar que la persecución penal esté inspirada en criterios de igualdad ante la Ley y objetividad, evitando que la justicia penal distinga por clases o tipos de delitos. Lo anterior resulta necesario a fin de cada Fiscal Regional, en unión con las y los fiscales adjuntos, pueda dirigir las investigaciones penales sometidos a las instrucciones generales impartidas por el Fiscal Nacional para cada tipo de delito y a las disposiciones legales vigentes prescindiendo de presiones fácticas. Sin perjuicio de lo anterior, la máxima autoridad propuso que, en casos de alta connotación pública en donde exista un interés prevaleciente, la toma de decisión en materia de persecución penal sea sometida a una validación cruzada, donde debería existir un Comité Penal conformado

por otros/as Fiscales Regionales, de modo tal de dar control a las decisiones que producen un impacto tremendo en la ciudadanía y para el Ministerio Público.

Si bien existe alto consenso en mantener la autonomía, también existe un fuerte acuerdo en que dicha autonomía debe tener como contrapartida mecanismos de control y transparencia, siendo conceptos estrechamente vinculados.

Ahora bien, en materia del control sobre el ejercicio de las funciones constitucionales de la Fiscalía, la mayoría de autores estiman que debe dejarse fuera el control externo sobre la política general de persecución penal o sobre sus orientaciones generales, ya que en este ámbito el mecanismo de control a las actuaciones de la Fiscalía es el proceso penal mismo, que además contempla instancias como el resguardo de los derechos fundamentales y garantías por parte del Juzgado de Garantía.

Sin perjuicio de lo indicado, en la investigación de casos de mayor connotación pública, diversas opiniones (incluyendo la del Fiscal Nacional, como ya se expresó), sugieren reforzar la transparencia hacia la ciudadanía, explicando las decisiones técnicas que se toman. Asimismo, la encuesta realizada a la Fiscalía pareciera indicar una opinión interna más proclive a incorporar elementos de control interno previos a la decisión fiscal en estos casos de mayor connotación social.

En cuanto al control vinculado al ejercicio de la superintendencia correccional que hoy en día está radicada en la figura del Fiscal Nacional, se han planteado algunas propuestas de modificación que entregan esta potestad ya sea a un órgano interno (coadyuvando con el Fiscal Nacional) y/o externo. Dentro de las figuras propuestas, por ejemplo, se encuentra la creación de un Comité de asuntos internos encargado de investigar infracciones disciplinarias; la creación de un Consejo Nacional de la Magistratura y el Ministerio Público, a cargo de la superintendencia correccional; la FENAMIP propone crear una Unidad Especializada, centralizada y autónoma de las Fiscalías Regionales, que al menos sea coadyuvante del Fiscal Nacional en dicha superintendencia y asimismo, establecer un organismo público externo a la institución (por ejemplo, la Contraloría General de la República), que se pueda pronunciar sobre la legalidad y juridicidad de las resoluciones administrativas del Fiscal Nacional en temas tales como no iniciar una investigación administrativa de manera injustificada o sanciones desproporcionadas en atención a las infracciones cometidas. La Asociación de Fiscales plantea eliminar esta potestad de dicho cargo y dejarla sujeta a la reserva legal, en cuanto a sanciones, debida tipificación de infracciones administrativas y procedimiento aplicable. Finalmente, también se ha planteado fortalecer la unidad de contraloría interna con personal dedicado exclusivamente a las investigaciones administrativas, ya que actualmente esta labor es una carga extra.

Respecto a las funciones que la actual carta fundamental chilena otorga al Ministerio Público, esto es, el ejercicio de la persecución penal y la protección a víctimas y testigos, el estudio comparado muestra que un punto común en las constituciones analizadas, refiere a la rol de defensa de los intereses de la sociedad (y/o intereses sociales, patrimonio social, interés público, etc.) y asimismo, al menos cuatro países ahondan en la facultad de dirigir las investigaciones penales.

Sobre el ejercicio de la persecución penal, el mundo académico ha planteado tres propuestas: 1° tener mayor especialización, con una unificación mayor de criterios entre las regiones; 2° mejor manejo de las expectativas y mayor transparencia y comunicación sobre las decisiones que se toman; y 3° delimitar cuáles serán los delitos perseguidos por el Ministerio Público y cuáles quedarán en mano de las Policías (tal como ocurre en el resto del mundo), donde la Fiscalía debería responder solo por los casos en donde hay evidencia.

En relación a esta misma función, las y los expertos que asistieron a las charlas, así como las Asociaciones de fiscales y funcionarios/as y el propio Fiscal Nacional ante la Convención Constituyente, plantearon que en la actualidad hay normas que limitan esta facultad del Ministerio Público y disminuyen su campo de acción en determinadas materias, por ejemplo, en materia tributaria, de libre competencia, electoral y en delitos aduaneros o de contrabando. Esto impacta en la función constitucional que se ha otorgado a la institución, ya que sin denuncia o querrela de los organismos respectivos (SII, FNE, SERVEL, etc), el Ministerio Público está impedido de iniciar una investigación penal en esta materia.

En cuanto a la protección de víctimas y testigos, dos de las constituciones analizadas profundizan en el rol proteccional y asistencial del Ministerio Público; por otro lado, la mirada de las y los expertos plantea la necesidad de repensar este rol, con un marcado enfoque de derechos, defensa y fortalecimiento de la regulación existente.

Al analizar la estructura organizacional, la experiencia comparada demuestra que en todos los países existe la figura del Fiscal General o Procurador General, que es la cabeza máxima y representa a la institución. Con todo, los requisitos para acceder a este cargo varían, en su mayoría contienen exigencias de edad (variando entre 30 y 45 años), tiempo de experiencia (entre 5 y 15 años), nacionalidad y poseer el título de abogado/a.

Por otro lado, el mecanismo de selección del Fiscal Nacional ha sido el que ha generado más discusiones al respecto, principalmente con propuestas de incorporar mayor transparencia al proceso de designación, con un mayor rol de la sociedad y estableciendo compromisos con la comunidad. Al revisar la experiencia de otros países, se constata una diversidad de mecanismos: designación por el ejecutivo, con previo acuerdo del Senado; por una asamblea nacional o cuerpo colegiado (siendo la alternativa compartida por los expertos y por la opinión de los asistentes de las charlas); o designación por Corte Suprema en base a una terna enviada por el Presidente. Si bien en Chile se ha planteado la creación de un Consejo Nacional de la Magistratura y el Ministerio Público, así como también se ha debatido la elección popular directa, las asociaciones de fiscales y funcionarios/as de la Fiscalía de Chile no sugieren su aplicación; respecto del segundo mecanismo, éste no se observa en otras constituciones y asimismo, presenta la opción menos marcada entre las personas encuestadas por el Ministerio Público.

Para la Asociación de Fiscales debe establecerse un consejo técnico que participe en el nombramiento, pero no debe ser un Consejo de la Magistratura u otro órgano externo, pues se debe respetar la autonomía del Ministerio Público. Por el mismo motivo, tanto esta asociación como las y los expertos coinciden en que no debe existir participación del Poder Judicial en este proceso. En

materia de transparencia se proponen reglas más estrictas respecto a la transparencia de los procedimientos y la justificación de las decisiones, prohibiciones explícitas al acceso privado (lobby) o a reuniones entre candidatos/as y personas de órganos de decisión. Además se proponen espacios reales de exposición pública de los/as candidatos/as y posibilidad de ser interrogados/as por quienes toman la decisión y por otros actores, incluyendo a la sociedad civil.

En relación a los mecanismos de destitución del Fiscal Nacional, la experiencia comparada constata cierta diversidad en el procedimiento de remoción, pese a ello, entidades internacionales califican el procedimiento que establece la actual Constitución Chilena como un procedimiento al más alto nivel institucional, ya que al menos dos instituciones diferentes tienen que emitir un juicio negativo acerca del Fiscal Nacional. Sobre dicha mantención también coinciden las asociaciones de fiscales y funcionarios/as.

En cuanto a la duración del período del Fiscal Nacional, se constata una multiplicidad de posibilidades según el país que se analice, con periodos que van desde los 2 a 7 años, algunos permitiendo la reelección y otros no. Entidades internacionales como el CEJA, indican que la duración del periodo también incide en la autonomía de las fiscalías y debe resguardarse de injerencias políticas por lo que es fundamental otorgarle un plazo amplio para el ejercicio de sus funciones, que no coincida con el plazo del mandato de los órganos políticos. En la misma línea, la opinión académica señala que dicho periodo no necesariamente debe ser acortado, algunas opciones plantean un rango de 5 años y no más de 10; a otros/as les parece adecuado entre 8 a 10 años, pero no menos de 6 años, siendo importante que la duración no esté alineada al período presidencial. La opinión de la encuesta interna realizada refleja similares conclusiones: si bien hay una mayoría del 40% que apoya un período acortado de 6 años, la cifra del 36% que cree que se debería mantener los 8 años es bastante cercana a la primera preferencia.

Respecto a la carrera funcionaria dentro del Ministerio Público se aprecia que hay opiniones divididas en la mirada experta: por un lado hay quienes apuntan a que esto provoca un ente más burocrático que profesional, con signos de corporativismo y endogamia institucional, que incluso afecta la capacidad del Ministerio Público de actuación y legitimidad en la sociedad; por otro lado, se plantea la defensa de una carrera funcionaria, porque no establecer normas de carreras podría generar patronazgo y apadrinamiento. Es más, este es un mecanismo para promover a los buenos elementos y tener normas de clausura lo suficientemente claras para aislar a la función pública de los intereses privados que puedan existir.

El fortalecimiento del acceso a la justicia fue uno de los temas donde también se encontró mayor consenso, tanto desde la visión de personas imputadas como de las víctimas. Para el goce de este derecho, todas las instituciones del sistema de justicia penal tienen un rol esencial.

En la relación con las policías, uno de los puntos de acuerdo es que se deben buscar nuevos indicadores y metas entre las Policías y el Ministerio Público, con la finalidad de medir mejor los procesos de trabajo y los resultados que debería tener el sistema de persecución penal. Otra de las materias con altos niveles de acuerdo apunta a que las y los fiscales tengan participación en los procesos de evaluación de las Policías, lo que permite un mayor control de parte del poder civil y

una mejora contante de las Policías en relación a las necesidades de persecución penal de los fiscales. Respecto a la idea de tener un nuevo cuerpo policial que sea parte del Ministerio Público, los expertos/as plantean más desventajas que beneficios en esta idea, dado que se crea un nuevo organismo que conlleva problemas para el sistema. Finalmente, si se analiza la respuesta de las personas encuestadas en la charla “La relación del Ministerio Público con las policías y organismos colaboradores” se comprueba que la alternativa que sobresale se relaciona a que las Policías deben mantener su independencia jerárquica respecto del Ministerio Público, pero con la incorporación de algunas modificaciones para mejorar el ejercicio de sus funciones.

Un tema conectado a esta última materia refiere a si el Ministerio Público debería tener organismos científicos y técnicos propios (peritos) en el desarrollo de sus labores. Para las y los expertos esta idea debería ser descartada, dado que conlleva la posibilidad de sesgos en los peritajes si los realiza el propio Ministerio Público, en el contexto que los realiza una institución que es jerarquizada y que tiene intereses en los resultados de estos estudios. Este acuerdo experto choca con la visión de las personas encuestadas, ya que el 46% se encuentra a favor (totalmente de acuerdo y de acuerdo) ante la afirmación “Es necesario que el Ministerio Público cuente con sus organismos técnicos y científicos propios para realizar su labor”, casi 10 punto porcentuales por sobre las personas encuestadas que se oponen a esta idea.

A 20 años de la reforma procesal penal y en el momento de reflexión constitucional en el que Chile se encuentra, la mirada académica y de las instituciones que integran el Sistema de Justicia Penal, resaltan la necesidad de mantener algunos de los principios constitucionales que orientan el sistema, y de incorporar, de forma expresa, otros principios en la nueva carta fundamental. El fundamento se encuentra en el valor que tienen estos como orientadores y pilares estructurales del Sistema de Justicia. Dentro de los principios que deben incorporarse expresamente se encuentra el principio y derecho al debido proceso, ya que en la actualidad ha debido ser reconducido a otras normas (artículo 19 N°3); elevar a rango constitucional la presunción de inocencia; fortalecer el derecho a la defensa jurídica, tanto de las personas imputadas por delitos, como de las víctimas, para que haya más asimetría entre ambos; robustecer la participación, protección y reparación a víctimas y testigos, para garantizarles real acceso y ejercicio de estos derechos, incorporando por ejemplo, apoyo de la tecnología para facilitar su participación. En este último sentido, la Asociación Nacional de Fiscales propone que se mantenga la competencia de las y los fiscales respecto a la adopción de medidas de protección de víctimas y testigos y que se reconozca a nivel constitucional, el derecho de las víctimas a ser tratadas con dignidad, a ser oídas, asesoradas y reparadas adecuadamente, esto debe incluir un catálogo de derechos de las víctimas, el derecho a la información y su acompañamiento durante el proceso penal.

Finalmente, en cuanto a la interrelación de los distintos actores del sistema de justicia penal, la opinión vertida por las instituciones en la cuarta charla refleja que este tema constituye un gran desafío a abordar. En ese sentido, la experiencia demuestra que cuando las instituciones actúan articuladamente, se pueden conseguir importantes avances, por ejemplo, la implementación de la ley de entrevista investigativa videograbada es un hito relevante.

**MINUTA
PROCESO DE DISCUSIÓN INTERNA EN EL MARCO DEL PROCESO
CONSTITUYENTE**

**MINISTERIO PÚBLICO
FISCALÍA NACIONAL**

DICIEMBRE 2021

MINUTA DISCUSIÓN INTERNA PROCESO CONSTITUYENTE

I. Proceso interno de discusión: el Ministerio Público en la Nueva Constitución

Durante el primer semestre de este año 2021, el Ministerio Público llevó a cabo un proceso de reflexión interna sobre temas de discusión constitucional enmarcados en el rol de la Fiscalía y del Sistema de Justicia Penal.

Se realizaron las siguientes líneas de trabajo:

- Ciclo de seis charlas dirigido a todas las personas que integran la institución, el cual abarcó tanto la opinión de expertas y expertos, como de las instituciones y personas que desempeñan o colaboran en la función persecutora a diario, así como también, de nuestras asociaciones de fiscales y funcionarios/as. Luego de cada charla, se efectuó una encuesta a sus asistentes.
- Estudio comparado de otras Constituciones, analizando la estructura y funciones de sus Ministerios Públicos (se revisó Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Venezuela y España)
- Análisis de las posibles propuestas o modificaciones a discutir en la Convención Constituyente, en base a propuestas de ley ya presentadas u otras iniciativas planteadas.

Con este proceso y la exposición de sus resultados, el Ministerio Público busca aportar al debate constitucional con evidencia empírica y objetiva respecto al funcionamiento del Sistema de Justicia Penal y al rol del Ministerio público, bajo una perspectiva técnica y especializada; reconociendo y valorando el carácter soberano de la Convención Constitucional en la toma de decisiones.

Las conclusiones presentadas tienen como finalidad fortalecer la persecución penal y la atención a víctimas y testigos, y evitar cualquier tipo de acción que puedan vulnerar derechos fundamentales como la igualdad ante la ley, el debido proceso y el acceso a la justicia.

II. Autonomía constitucional del Ministerio Público

Autonomía a nivel constitucional e independencia frente a otros poderes

La Constitución ha consagrado la autonomía constitucional de ciertas instituciones que ejercen funciones esenciales para un Estado democrático y de Derecho, dentro de ellas, el Ministerio Público.

El mundo académico explica que los organismos autónomos han surgido como instituciones eminentemente técnicas o cuya función requiere que estén dotadas de independencia frente a la triada clásica de los poderes del Estado, es decir, ejecutivo, legislativo y judicial. Pero eso no significa que estos órganos sean completamente independientes del Estado; la autonomía constitucional obedece a una forma distinta de relacionarse con sus poderes, ya que sin formar parte de aquellos, estos órganos cumplen una función clave en el día a día del país. Esta autonomía les otorga la capacidad de

autorregularse, pero implica de igual modo, un sometimiento a la Constitución vigente y a su ley orgánica correspondiente.

En relación con el Ministerio Público, la autonomía supone la ausencia de una relación de jerarquía con los demás poderes del Estado, y permite garantizar el resguardo del principio de igualdad ante la ley, y así evitar cualquier clase de presión al momento de la toma de decisión en materia de persecución penal.

La Autonomía constitucional del Ministerio Público tiene una doble dimensión: una autonomía funcional, que le garantiza el ejercicio de las atribuciones otorgadas en la norma constitucional; y una autonomía operativa, que permite el cumplimiento de las decisiones adoptadas por las y los fiscales, al tener la dirección funcional respecto de las policías.

Esta consagración no resulta peculiar desde un punto de vista comparado, ya que la mayoría de las Constituciones analizadas otorgan autonomía constitucional al organismo que ejerce la persecución penal (por ejemplo, cartas fundamentales de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y México).

El modelo que más se ha utilizado en América Latina es aquel que ubica al Ministerio Público como un órgano extrapoder, es decir, un órgano ubicado fuera de los poderes tradicionales del Estado, opción seguida por países como Argentina, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú, Venezuela y Chile. Entidades como el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) señalan que esto se explica por los altos niveles de corrupción o la debilidad institucional frente a grupos criminales, sumado a la necesidad de fortalecer el sistema democrático, que fue un objetivo de la reforma procesal penal como movimiento histórico en la región. De esta forma, las fiscalías autónomas buscan garantizar que el combate a la criminalidad sea realizado de forma independiente, sin importar que se persiga penalmente al funcionariado público o a representantes del gobierno.

Los órganos internacionales también se han referido a esto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la autonomía de la Fiscalía respecto del Poder Ejecutivo “debe traducirse no sólo en una autonomía orgánica y patrimonial, sino también en la garantía de que no habrá injerencia o presiones directas o indirectas que puedan provenir de esta rama del poder público. Respecto al Poder legislativo, “los Estados deben garantizar que las Fiscalías no se encuentren subordinadas a los órganos parlamentarios” por lo que en este sentido los parlamentos no deben intentar influenciar indebidamente las decisiones del Ministerio Público relativas a un asunto concreto para determinar el modo de actuar de un fiscal en un determinado caso, u obligarlo a modificar su decisión”.

Desde el mundo académico hay **consenso en la necesidad de mantener la autonomía constitucional del Ministerio Público**, en esta postura podemos mencionar a autores como Marisol Peña, Cristian Riego, Alberto Precht. Así también lo hacen entidades internacionales como el CEJA, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y la Fundación para el Debido Proceso, quienes resaltan el valor de la autonomía para combatir la impunidad, corrupción y garantizar el acceso a la justicia no solo de las víctimas, sino también de imputados, con especial

énfasis en las violaciones a los derechos humanos. Para estas entidades la autonomía de los fiscales y las fiscalías es un derecho humano y una condición para el correcto funcionamiento del sistema de justicia, por lo cual, es necesario que los Estados la recojan y plasmen de manera expresa en las normas internas que crean, organizan y regulan la actuación de la Fiscalía General, tanto a nivel constitucional, como a nivel legal y reglamentario.

Pero además, y desde la experiencia de quienes desempeñan la función persecutora a diario, la opinión mayoritaria es que la autonomía constitucional del Ministerio Público es esencial: Así lo ha expresado la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP), la Reunión Especializada de Ministerios Públicos del Mercosur (REMPM), y las asociaciones de fiscales, funcionarias y funcionarios de nuestra institución.

Ahora bien, respecto a la independencia técnica de las y los fiscales en el ejercicio de la persecución penal, la visión interna de la institución muestra diversos enfoques:

Para la Asociación de Fiscales, cada fiscal debe tener independencia técnica en la dirección de la investigación, estando sometido a las instrucciones generales impartidas para cada delito y las disposiciones legales vigentes prescindiendo de presiones fácticas internas y externas:

“La independencia técnica busca asegurar que la persecución penal (...) esté inspirada en criterios de igualdad ante la Ley y objetividad, buscando evitar que la justicia penal distinga por clases o tipos de delitos. Esta independencia aparece necesaria a fin de cada Fiscal pueda dirigir las investigaciones penales sometido a las instrucciones generales impartidas para cada tipo de delito y a las disposiciones legales vigentes prescindiendo de presiones fácticas internas y externas.

La necesidad de su consagración constitucional aparece necesaria ante la manera en como se ha comprendido las competencias jerárquicas por parte de los fiscales nacionales y de los fiscales regionales, de modo que parece necesario que, en caso de subsistir la estructura jerárquica, que ella obedezca a un criterio democrático y republicano de jerarquía, con el fin de evitar que las decisiones del Ministerio Público sean permeables a los embates provenientes de los poderes económicos y políticos predominantes en la sociedad.”¹

La Federación Nacional de Funcionarios del Ministerio Público (FENAMIP) plantea reforzar la independencia técnica consagrando el principio de radicación y fijeza en investigaciones penales. Desde esta visión, el cambio de titularidad a otro/a fiscal adjunto/a o Fiscal Regional solamente debe proceder por resolución fundada del/la Fiscal Regional respectivo, lo cual debe poder apelarse y dar

¹ ASOCIACIÓN DE FISCALES. 2021. Propuestas de la Asociación Nacional de Fiscales a la Convención Constitucional [en línea] <<https://fiscales.cl/propuestas-de-la-asociacion-nacional-de-fiscales-a-la-convencion-constitucional/>> [consulta : 05 noviembre 2021] p9.

lugar a una contienda de competencia a resolver por una magistratura de la Sala Penal de la Corte de Apelaciones de Santiago².

En noviembre de este año, el Fiscal Nacional planteó a la Convención Constituyente³, que las y los Fiscales Regionales, como titulares de la acción penal a nivel territorial, deben tener independencia técnica en la dirección de la investigación, ya que esta independencia busca asegurar que la persecución penal esté inspirada en criterios de igualdad ante la Ley y objetividad, evitando que la justicia penal distinga por clases o tipos de delitos. Lo anterior resulta necesario a fin de cada Fiscal Regional, en unión con las y los fiscales adjuntos, pueda dirigir las investigaciones penales sometidos a las instrucciones generales impartidas por el Fiscal Nacional para cada tipo de delito y a las disposiciones legales vigentes prescindiendo de presiones fácticas. Sin perjuicio de lo anterior, la máxima autoridad propuso que, en casos de alta connotación pública en donde exista un interés prevaleciente, la toma de decisión en materia de persecución penal sea sometida a una validación cruzada, ya que hoy en día el ejercicio de la persecución penal es exclusivo de las y los Fiscales Regionales (salvo cuando el Fiscal Nacional asume un caso particular, en los demás casos el Fiscal Nacional solo dicta instrucciones generales). De esta forma, el Fiscal Nacional indicó que en casos realmente complejos, debería existir un Comité Penal conformado por otros/as Fiscales Regionales, de modo tal de dar control a las decisiones que producen un impacto tremendo en la ciudadanía y para el Ministerio Público.

Fortalecimiento de la autonomía en el ejercicio de la acción Penal

De acuerdo con los motivos que hemos expresado, la autonomía de la que hemos estado hablando, necesariamente debe permear el ejercicio de la acción penal por parte del Ministerio Público.

La Constitución actual señala que el Ministerio Público tiene dentro de sus funciones “ejercer la acción penal en la forma prevista por la ley” y como lo hemos visto, organismos internacionales como la Comisión Interamericana de Derechos humanos, consideran la autonomía de las y los fiscales como un derecho humano y una condición para el correcto funcionamiento del sistema de justicia.

Sin embargo, respecto a la autonomía del Ministerio Público en el ejercicio de la acción penal, las y los expertos que asistieron a las charlas, así como las Asociaciones de fiscales y funcionarios/as y el propio Fiscal Nacional ante la Convención Constituyente, plantearon que en la actualidad hay normas que limitan esta facultad del Ministerio Público y disminuyen su campo de acción en determinadas materias, por ejemplo, el art. 162 del Código Tributario que establece la facultad privativa del Servicio de Impuestos Internos (SII) de interponer una denuncia o querrela por infracciones tributarias que puedan ser constitutivas de delito. Esto quiere decir que sin denuncia o querrela del SII, el Ministerio

² FENAMIP. 2021. Informe Propuestas para el Proceso Constituyente [en línea] <https://www.cconstituyente.cl/comisiones/verDoc.aspx?prmID=674&prmTipo=DOCUMENTO_COMISIO>[consulta : 22 diciembre 2021] p8.

³ Ver Sesión de la Comisión sobre Sistemas de Justicia, Órganos autónomos de Control y Reforma Constitucional del martes 9 de noviembre de 2021. Link: <https://convencion.tv/video/comision-sobre-sistemas-de-justicia-organos-autonomos-de-control-y-reforma-constitucional-n8-convencion-constitucional-marte-09-de-noviembre-2021>

Público está impedido de iniciar una investigación penal en esta materia. La misma situación se observa en los casos de delitos asociados a Libre Competencia (por ejemplo Colusión), en los cuales se requiere la denuncia o querrela de la Fiscalía Nacional Económica para iniciar la persecución penal; así también en delitos electorales por el Servicio Electoral, y en delitos aduaneros o de contrabando por el Servicio Nacional de Aduana

Esta situación se ha hecho ver constantemente por el Fiscal Nacional en intervenciones ante el Congreso Nacional y ha sido uno de los aspectos tratado en las cuentas públicas ante la ciudadanía como un obstáculo manifiesto al ejercicio de la acción penal.

En este punto, la visión de las Asociaciones de fiscales y funcionarios/as coincide: La Asociación de Fiscales defiende que el ejercicio de la acción penal sea una potestad exclusiva del Ministerio Público, sin perjuicio de que se entregue de igual modo a otro ente público; y propone mantener el reconocimiento constitucional a la exclusividad de la dirección en la investigación penal⁴. La FENAMIP concuerda con esta mantención pero además propone agregar como función del Ministerio Público, la protección del interés general de la Nación promoviendo el acceso a la justicia, la protección a víctimas y testigos, la promoción y protección de derechos humanos reconocidos en la Constitución o tratados internacionales. En ese sentido, plantea regular en esta carta fundamental, la potestad de la Fiscalía para Iniciar de oficio investigaciones penales que afecten a la democracia, la fe pública, los recursos del Fisco o el interés general, la corrupción, el terrorismo, el narcotráfico, delitos tributarios y todos aquellos delitos gravemente el interés público, la paz social y el estado de Derecho⁵.

III. Control interno y externo, transparencia

Existe consenso en que la autonomía constitucional no supone libertad absoluta, sino que debe tener contrapesos, lo cual está representado por la existencia de mecanismos de control y mayor transparencia, bajo la lógica de la rendición de cuentas o *accountability*.

Actualmente la Constitución contiene algunas referencias a mecanismos de control hacia el Ministerio Público y elementos de transparencia: por ejemplo, se exige la aprobación judicial en el caso de actuaciones que priven a las personas imputadas o terceras de sus derechos constitucionales; se establece como inhabilidad para ser fiscal, no tener impedimento para ejercer la judicatura y, en el caso del Fiscal Nacional, regional y adjunto/a, les prohíbe ser candidatos/as para integrar algunas de las cámaras del Congreso.

La regulación de ministerios públicos en la región muestra que las Constituciones revisadas incluyen mecanismos de control y transparencia en materia administrativa y financiera. Tal como ocurre en Chile, en algunas constituciones, el ser integrante o representar al Ministerio Público constituye una inhabilidad para postular a determinados cargos como senador/a, diputado/a, Presidente de la República o Vicepresidente (Paraguay y Perú), además, les suelen afectar las mismas

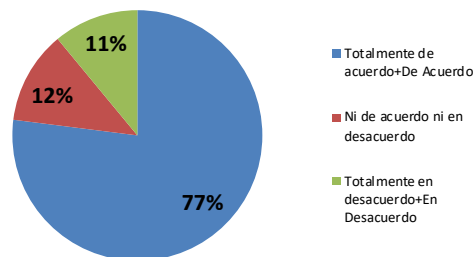
⁴ ASOCIACION DE FISCALES, op. cit., p16.

⁵ FENAMIP, op. cit., p 7 y 8

incompatibilidades asignadas a integrantes del Poder Judicial (Paraguay, Perú). Respecto a las prohibiciones, en general se proscribe participar en actividades políticas, empresas comerciales, gremiales; ejercer el comercio o actividades privadas lucrativas incompatibles con su función; desempeñar otros cargos públicos o privados; dejando a salvo la docencia e investigación científica (Brasil, Paraguay, Venezuela).

Ahora bien, en materia del control sobre el ejercicio de las funciones constitucionales de la Fiscalía, la mayoría de autores estiman que debe dejarse fuera el control externo sobre la política general de persecución penal o sobre sus orientaciones generales, ya que en este ámbito el mecanismo de control a las actuaciones de la Fiscalía es el proceso penal mismo, que además contempla instancias como el resguardo de los derechos fundamentales y garantías por parte del Juzgado de Garantía.

Sin perjuicio de lo indicado, en la investigación de casos de mayor connotación pública, diversas opiniones sugieren reforzar la transparencia hacia la ciudadanía, explicando las decisiones técnicas que se toman. Asimismo, la encuesta realizada a la Fiscalía pareciera indicar una opinión interna más proclive a incorporar elementos de control interno previos a la decisión fiscal en estos casos: Frente a la pregunta **“En casos de mayor connotación pública, deben existir controles internos previos a que el/la fiscal tome una decisión de persecución penal (formalización, salidas alternativas, etc.)”**, un 77% de las personas se encuentra totalmente de acuerdo y de acuerdo:



Si consideramos la importancia de una persecución penal libre de presiones internas y externas, y a su vez, la necesidad de contar con un sistema de control interno y uniformidad en los criterios de persecución penal, es fundamental que en casos de alta connotación pública, con ciertos criterios definidos (por ej. Autoridades imputadas), la toma de decisión sea sometida a una validación más allá del criterio de un solo Fiscal Regional.

En cuanto al control vinculado al ejercicio de la superintendencia correccional que hoy en día está radicada en la figura del Fiscal Nacional, se han planteado algunas propuestas de modificación que entregan esta potestad ya sea a un órgano interno (coadyuvando con el Fiscal Nacional) y/o externo.

Dentro de las figuras propuestas, por ejemplo, se encuentra la creación de un órgano al interior de la fiscalía que se encargue exclusivamente, tanto de las investigaciones administrativas, como las penales respecto de fiscales y funcionarios/as del Ministerio Público (Comité de asuntos internos); de esta manera la investigación no es llevada por un par (otro Fiscal Regional) sino por un ente especializado instalado al interior de la Fiscalía y con competencia nacional, siendo también necesario

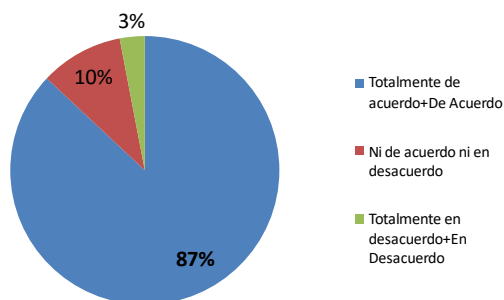
mantener esta facultad en el Fiscal Nacional y no en un ente externo, que pueda generar presiones mediante este mecanismo. También dentro de las propuestas que han surgido, se encuentra la creación de un Consejo Nacional de la Magistratura y el Ministerio Público, a cargo de la superintendencia correccional; por otro lado, la FENAMIP propone crear una Unidad Especializada, centralizada y autónoma de las Fiscalías Regionales, que al menos sea coadyuvante del Fiscal Nacional en dicha superintendencia y asimismo, establecer un organismo público externo a la institución (por ejemplo, la Contraloría General de la República), que se pueda pronunciar sobre la legalidad y juridicidad de las resoluciones administrativas del Fiscal Nacional en temas tales como no iniciar una investigación administrativa de manera injustificada o sanciones desproporcionadas en atención a las infracciones cometidas. La Asociación de Fiscales plantea eliminar esta potestad de dicho cargo y dejarla sujeta a la reserva legal, en cuanto a sanciones, debida tipificación de infracciones administrativas y procedimiento aplicable. Finalmente, también se ha planteado fortalecer la unidad de contraloría interna con personal dedicado exclusivamente a las investigaciones administrativas, ya que actualmente esta labor es una carga extra.

En cuanto a la transparencia, nuestra Constitución consagra la publicidad general de los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y procedimientos, indicando que solo por ley se puede establecer su reserva o secreto, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional. En ese sentido, El Ministerio Público esta sujeto a la Ley de Transparencia, lo cual se traduce por ejemplo, en la obligación de elaborar una declaración de intereses y patrimonio, materias de lobby, pero hoy en día no está sujeto a la fiscalización del Consejo para la Transparencia.

Algunos autores señalan que el fortalecimiento del principio de transparencia permite acercarse a la ciudadanía y así dar legitimidad al órgano persecutor, especialmente hoy en donde existe una mala evaluación por parte de ésta.

Como Ministerio Público consideramos relevante la incorporación de mecanismos de control financiero y administrativo, siempre respetando la autonomía en materia de persecución penal: Dentro de la institución se aprecia una tendencia favorable a incorporar mayores elementos de transparencia y rendición de cuentas.

Una de las preguntas contenidas en la encuesta realizada a fiscales y funcionarios/as dice relación con este tema. Frente a la pregunta “En el Ministerio Público deben existir mayores elementos de transparencia y rendición de cuentas”: el 87% de las personas manifiesta estar totalmente de acuerdo y de acuerdo, mientras que solo el 10% está ni de acuerdo ni en desacuerdo.



IV. Funciones, autoridades y estructura del Ministerio Público

Respecto a las funciones que la Constitución otorga al Ministerio Público, esto es, el ejercicio de la persecución penal y la protección a víctimas y testigos, el estudio comparado muestra que un punto común en las constituciones analizadas, refiere a la rol de defensa de los intereses de la sociedad (y/o intereses sociales, patrimonio social, interés público, etc.) y asimismo, al menos cuatro países ahondan en la facultad de dirigir las investigaciones penales. Sobre la persecución penal, el mundo académico ha planteado tres propuestas: 1° tener mayor especialización, con una unificación mayor de criterios entre las regiones; 2° mejor manejo de las expectativas y mayor transparencia y comunicación sobre las decisiones que se toman; y 3° delimitar cuáles serán los delitos perseguidos por el Ministerio Público y cuáles quedarán en mano de las Policías (tal como ocurre en el resto del mundo), donde la Fiscalía debería responder solo por los casos en donde hay evidencia.

En el ejercicio de la persecución penal como ya se dijo, se plantea mantener el reconocimiento constitucional a la exclusividad de la dirección en la investigación penal, y establecer el ejercicio de la acción penal como una potestad exclusiva del Ministerio Público, sin perjuicio de que además, se entregue a otro ente público.

En cuanto a la protección de víctimas y testigos, dos de las constituciones analizadas profundizan en el rol proteccional y asistencial del Ministerio Público; por otro lado, la mirada de las y los expertos plantea la necesidad de repensar este rol, con un marcado enfoque de derechos, defensa y fortalecimiento de la regulación existente.

Al analizar la estructura organizacional, la experiencia comparada demuestra que en todos los países existe la figura del Fiscal General o Procurador General, que es la cabeza máxima y representa a la institución. Con todo, los requisitos para acceder a este cargo varían, en su mayoría contienen exigencias de edad (variando entre 30 y 45 años), tiempo de experiencia (entre 5 y 15 años), nacionalidad y poseer el título de abogado/a.

Uno de los temas a abordar en la discusión constitucional, tiene que ver con los mecanismos de elección y duración de autoridades (Fiscal Nacional y Fiscales Regionales).

El mecanismo de selección del Fiscal Nacional ha sido el que ha generado más discusiones al respecto, principalmente con propuestas de incorporar mayor transparencia al proceso de designación,

con un mayor rol de la sociedad y estableciendo compromisos con la comunidad. Al revisar la experiencia de otros países, se constata una diversidad de mecanismos: designación por el ejecutivo, con previo acuerdo del Senado; por una asamblea nacional o cuerpo colegiado (siendo la alternativa compartida por las y los expertos y por la opinión de los asistentes de las charlas); o designación por Corte Suprema en base a una terna enviada por el Presidente. Si bien en Chile se ha planteado la creación de un Consejo Nacional de la Magistratura y el Ministerio Público, así como también se ha debatido la elección popular directa, las asociaciones de fiscales y funcionarios/as de la Fiscalía de Chile no sugieren su aplicación; respecto del segundo mecanismo, éste no se observa en otras constituciones y asimismo, presenta la opción menos marcada entre las personas encuestadas por el Ministerio Público.

Para la Asociación de Fiscales debe establecerse un consejo técnico que participe en el nombramiento, pero no debe ser un Consejo de la Magistratura u otro órgano externo, pues se debe respetar la autonomía del Ministerio Público. Por el mismo motivo, tanto esta asociación como las y los expertos coinciden en que no debe existir participación del Poder Judicial en este proceso. En materia de transparencia se proponen reglas más estrictas respecto a la transparencia de los procedimientos y la justificación de las decisiones, prohibiciones explícitas al acceso privado (lobby) o a reuniones entre candidatos/as y personas de órganos de decisión. Además se proponen espacios reales de exposición pública de los/as candidatos/as y posibilidad de ser interrogados/as por quienes toman la decisión y por otros actores, incluyendo a la sociedad civil.

Como institución pensamos que el mecanismo de designación debe garantizar la transparencia en todo momento, buscando la mayor legitimidad en su designación, por ejemplo, la participación de los tres poderes del Estado, instancias de participación de la ciudadanía, como foros o debates, etc.

En relación a los **mecanismos de destitución del Fiscal Nacional**, el sistema chileno establece la remoción a través de la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados, o de diez de sus miembros (y para acordar la solicitud de remoción deberá reunir el voto conforme de la mayoría de sus miembros en ejercicio).

Si se analiza la experiencia comparada se constata cierta diversidad en cuanto al procedimiento de remoción, pero cabe señalar que entidades internacionales como el CEJA, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (Fundación para la Justicia o FJEDD) y la Fundación para el Debido Proceso (DPLF, por sus siglas en inglés), **califican el procedimiento que establece la actual Constitución Chilena como “un procedimiento al más alto nivel institucional y en el que al menos dos instituciones diferentes tienen que emitir un juicio negativo acerca del Fiscal Nacional**. Por otro lado, es importante destacar que existe un listado establecido en el texto constitucional de las razones por las que puede ser cesado el Fiscal Nacional, mismo que no puede ser ampliado por una norma de rango inferior. Además, la norma establece una protección reforzada para la remoción de los fiscales regionales: el Fiscal General no puede removerlos libremente, sino que debe solicitarlo a la máxima corte del país.”⁶

⁶ CEJA, op. cit., p26 y 27. El destacado es nuestro.

En relación a las causales de destitución que establecen otras constituciones a nivel comparado, las entidades internacionales alertan sobre la “vaguedad de causales como ‘conducta evidentemente reñida por la moral’ y ‘manifiesta incompetencia en el ejercicio de las funciones’ que requiere de un desarrollo a nivel legal de las conductas que las configuran”. Por ejemplo, en Guatemala tuvo que eliminarse la causal “mal desempeño de las funciones del cargo que la ley establece”, y se dejó solamente la comisión de delito doloso durante el ejercicio de la función, siempre y cuando haya “sentencia condenatoria debidamente ejecutoriada”⁷.

La opinión de los distintos actores del Ministerio Público coincide en cuanto a que el actual mecanismo de destitución del Fiscal Nacional establecido en la Constitución debe mantenerse: La Asociación de Fiscales propone mantener el procedimiento, ya que “se considera que sistema de remoción vigente asegura el debido proceso del Fiscal Nacional, como asimismo la autonomía de la institución”⁸. La FENAMIP también, pero además propone exigir que el voto de integrantes de la Corte Suprema sea fundado⁹.

En cuanto a la duración del período del Fiscal Nacional, se constata una multiplicidad de posibilidades según el país que se analice, con periodos que van desde los 2 a 7 años, algunos permitiendo la reelección y otros no.

Tabla N°8: Periodo de duración del Fiscal Nacional/General a otros países

| Periodo de duración del Fiscal Nacional/General | | |
|---|---------|------------|
| País | Periodo | Reelección |
| Brasil | 2 años | Sí |
| Perú | 3 años | Sí |
| Colombia | 4 años | No |
| Paraguay | 5 años | Sí |
| Bolivia | 6 años | No |
| Ecuador | 6 años | No |
| Venezuela | 7 años | Sí |
| Chile | 8 años | No |

Fuente: Elaboración propia en base al estudio realizado

Entidades internacionales como el CEJA, indican que la duración del periodo también incide en la autonomía de las fiscalías y debe resguardarse de injerencias políticas por lo que es fundamental otorgarle un plazo amplio para el ejercicio de sus funciones, que no coincida con el plazo del mandato de los órganos políticos.

⁷ CEJA, op. cit., p28

⁸ ASOCIACION DE FISCALES, op. cit., p11

⁹ FENAMIP, op. cit., p7

La opinión de las y los expertos de nuestro país, señala que dicho periodo no necesariamente debe ser acortado, algunas opciones plantean un rango de 5 años y no más de 10; a otros/as les parece adecuado entre 8 a 10 años, pero no menos de 6 años, siendo importante que la duración no esté alineada al período presidencial y tenga vigencia más allá de éste. La opinión de la encuesta interna realizada refleja similares conclusiones: si bien hay una mayoría del 40% que apoya un período acortado de 6 años, la cifra del 36% que cree que se debería mantener los 8 años es bastante cercana a la primera preferencia.

V. Acceso a la justicia

Dentro de los discursos de expertos/as y las autoridades de las instituciones es claramente relevante consagrar expresamente este derecho y fortalecerlo en la nueva carta fundamental. Por ejemplo, la Corte Suprema planteó que este derecho no tiene una regulación explícita sino que se desprende del artículo 19 de la Constitución, referido al derecho a defensa, la tutela judicial, asistencia jurídica gratuita y un procedimiento e investigación racional y justo. A su juicio, para el goce de este derecho, el Ministerio Público y los Tribunales penales tienen un rol esencial, por lo que es primordial fortalecer el acceso a la justicia, asegurando la efectiva consideración de la víctima, lo cual no necesariamente implica mayor participación en el proceso penal, sino que visualizar sus necesidades y expectativas, adaptando el sistema para garantizarlas.

Para el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, fortalecer el acceso a la justicia implica no solo disponer la defensa técnica, sino que también promover el empoderamiento de las personas como sujetos de derechos, particularmente de personas más vulnerables, instalando un sistema con lógica de garantía de derechos, creando un servicio único y homogéneo. Asimismo, el Defensor Nacional (S), recalcó que el sistema de justicia debe dar una respuesta diferenciada a las personas, entendiendo que éstas no tienen las mismas particularidades, es decir, no responden a un único patrón de conducta cuando interactúan con el sistema penal.

VI. Modelo de relacionamiento con las Policías

La labor del Ministerio Público está estrechamente vinculada con el actual policial, dado el carácter de órgano auxiliar de la persecución penal. En ocasiones, el Ministerio Público debe responder por este actuar y hacer frente a las críticas por actuaciones que realizaron las policías.

Uno de los puntos de acuerdo que se observaron, es que se deben buscar nuevos indicadores y metas entre las Policías y el Ministerio Público, con la finalidad de medir mejor los procesos de trabajo y los resultados que debería tener el sistema de persecución penal. Otra de las materias con altos niveles de acuerdo apunta a que las y los fiscales tengan participación en los procesos de evaluación de las Policías, lo que permite un mayor control de parte del poder civil y una mejora constante de las Policías en relación a las necesidades de persecución penal de los fiscales.

Respecto a la idea de tener un nuevo cuerpo policial que sea parte del Ministerio Público, los expertos/as plantean más desventajas que beneficios en esta idea, dado que se crea un nuevo

organismo que conlleva problemas para el sistema. Finalmente, si se analiza la respuesta de las personas encuestadas en la charla “La relación del Ministerio Público con las policías y organismos colaboradores” se comprueba que la alternativa que sobresale se relaciona a que las Policías deben mantener su independencia jerárquica respecto del Ministerio Público, pero con la incorporación de algunas modificaciones para mejorar el ejercicio de sus funciones.

Asimismo, es necesario reforzar los demás entes auxiliares técnicos y científicos vinculados a la persecución penal, como el Servicio Médico Legal, dado que su actuar influye directamente en la investigación penal.

Un tema conectado a esta última materia refiere a si el Ministerio Público debería tener organismos científicos y técnicos propios (peritos) en el desarrollo de sus labores. Para las y los expertos esta idea debería ser descartada, dado que conlleva la posibilidad de sesgos en los peritajes si los realiza el propio Ministerio Público, en el contexto que los realiza una institución que es jerarquizada y que tiene intereses en los resultados de estos estudios. Este acuerdo experto choca con la visión de las personas encuestadas, ya que el 46% se encuentra a favor (totalmente de acuerdo y de acuerdo) ante la afirmación “Es necesario que el Ministerio Público cuente con sus organismos técnicos y científicos propios para realizar su labor”, casi 10 punto porcentuales por sobre las personas encuestadas que se oponen a esta idea.

VII. Valor de los principios actuales del sistema de justicia penal

A 20 años de la reforma procesal penal y en el momento de reflexión constitucional en el que Chile se encuentra, la mirada académica y de las instituciones que integran el Sistema de Justicia Penal, resaltan la necesidad de mantener algunos de los principios constitucionales que orientan el sistema, y de incorporar, de forma expresa, otros principios en la nueva carta fundamental. El fundamento se encuentra en el valor que tienen estos como orientadores y pilares estructurales del Sistema de Justicia. Dentro de los principios que deben incorporarse expresamente se encuentra el principio y derecho al debido proceso, ya que en la actualidad ha debido ser reconducido a otras normas (artículo 19 N°3); elevar a rango constitucional la presunción de inocencia; fortalecer el derecho a la defensa jurídica, tanto de las personas imputadas por delitos, como de las víctimas, para que haya más asimetría entre ambos; robustecer la participación, protección y reparación a víctimas y testigos, para garantizarles real acceso y ejercicio de estos derechos, incorporando por ejemplo, apoyo de la tecnología para facilitar su participación. En este último sentido, la Asociación Nacional de Fiscales propone que se mantenga la competencia de las y los fiscales respecto a la adopción de medidas de protección de víctimas y testigos y que se reconozca a nivel constitucional, el derecho de las víctimas a ser tratadas con dignidad, a ser oídas, asesoradas y reparadas adecuadamente, esto debe incluir un catálogo de derechos de las víctimas, el derecho a la información y su acompañamiento durante el proceso penal.

VIII. Fortalecimiento de la interrelación institucional

Sobre la interrelación de los distintos actores del sistema de justicia penal, la opinión vertida por las instituciones en la cuarta charla refleja que este tema constituye un gran desafío a abordar y que sin

duda debe afrontarse para seguir robusteciendo el sistema. En ese sentido, la experiencia demuestra que cuando las instituciones actúan articuladamente, se pueden conseguir importantes avances, por ejemplo, varias autoridades comentaron que la implementación de la ley de entrevista investigativa videograbada fue un hito relevante para comenzar a asentar una cultura de coordinación entre los distintos actores. Asimismo, la existencia de la Comisión Permanente de Coordinación del Sistema de Justicia Penal fue relevado por todas las instituciones.

**PROPUESTA INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO PARA LA NUEVA
CONSTITUCIÓN**

**MINISTERIO PÚBLICO
FISCALÍA NACIONAL**

ENERO 2022

Propuesta institucional del Ministerio Público para la Nueva Constitución

Nuestro país vive un momento histórico que le permitirá, mediante un proceso democrático, dotarse de una nueva estructura política y social, proceso al que el Ministerio Público no quiso ser indiferente. Es así que el presente documento tiene por objetivo presentar la propuesta institucional de la Fiscalía de Chile para la futura Carta Magna, resaltando tres principios que esta institución considera fundamentales para su organización y funcionamiento, los cuales, estimamos, debiesen estar plasmados en la propuesta de Nueva Constitución que elabore el Poder Constituyente, a saber: el principio de autonomía, el de transparencia y el de objetividad.

a) Principio de autonomía constitucional

La materialización de este principio es de especial relevancia para el Ministerio Público a objeto de poder cumplir adecuadamente sus funciones esenciales, esto es, dirigir en forma exclusiva las investigaciones penales, ejercer la acción penal pública y la protección de víctimas y testigos resulta que se mantenga su autonomía constitucional, entendiéndose que constituye un órgano que ejerce particulares funciones que se distinguen de la triada clásica de los poderes del Estado. Debemos recordar que son órganos autónomos para la Constitución los organismos que presentan especiales caracteres de independencia frente a los poderes del Estado, hallándose sometidos sólo a la Constitución Política y a la ley que conforme a ella regula su organización, funcionamiento y atribuciones; y que han surgido como instituciones eminentemente técnicas o cuya función requiere que estén dotadas de independencia frente a la triada clásica de los poderes del Estado, es decir, ejecutivo, legislativo y judicial; que entrañan entre otros poderes jurídicos una potestad de autonormación, esto es, una capacidad de autorregularse en conformidad a la Constitución vigente y a la ley orgánica correspondiente, y el ejercicio de tales "poderes" con independencia en los cuadros orgánicos del Estado; teniendo por ende dicha autonomía una doble dimensión: una autonomía funcional, que le garantiza el ejercicio de las atribuciones otorgadas en dicha norma; y una autonomía operativa, que permite el cumplimiento de las decisiones adoptadas por las y los fiscales, al tener la dirección funcional respecto de las policías.

Asimismo, sería un gran avance para garantizar el ejercicio independiente y autónomo de las funciones del Ministerio Público que la Fiscalía contara siempre con un presupuesto adecuado, respecto del cual ejerza un control autónomo, de modo tal que el ordenamiento jurídico contemple que la Fiscalía pueda participar no sólo en el manejo independiente de su presupuesto sino también en las decisiones concernientes al mismo, de manera tal que en todo cambio o modificación relacionada con dicho presupuesto debe preverse un procedimiento de participación

del Ministerio Público y debe asegurarse que pueda por sí misma o a través de su órgano respectivo de gobierno encargarse del manejo de su presupuesto, no siendo suficiente solamente consagrar que la Fiscalía cuenta con un patrimonio propio, sino que también se requieren disposiciones que consagren el manejo autónomo de ese presupuesto, la participación activa de la Fiscalía o de su órgano independiente de gobierno en la definición del mismo, y su participación activa en toda decisión que implique un recorte o disminución de la asignación presupuestal.

La consagración de la autonomía para el Ministerio Público que se encuentra actualmente establecida en el artículo 83 de la Constitución no es una característica que sea propia sólo del Ministerio Público de nuestro país, sino que por el contrario, la mayoría de las Constituciones de América Latina otorgan autonomía constitucional al organismo que ejerce la persecución penal, como ocurre con el caso de las cartas fundamentales de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y México; para que de esa forma se pueda garantizar que los fiscales puedan ejercer sus funciones con imparcialidad y objetividad, y sin estar sujetos a intimidación e injerencias indebidas, constituyendo una garantía del acceso a la justicia de los ciudadanos y del debido funcionamiento del sistema de Justicia Penal en un Estado de Derecho. manteniéndose dichos fundamentos que justificaron su establecimiento, los que incluso se han potenciado, ya que debe destacarse el valor que tiene la autonomía para combatir la impunidad y corrupción, entendiendo que ésta permite llevar a cabo una investigación y persecución con objetividad, sin importar si están comprometidas personas con poder o que realizan funciones estatales, permitiendo a su vez garantizar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas, especialmente cuando los delitos constituyen a su vez graves violaciones de derechos humanos, y de paso también garantiza este acceso respecto de quienes son imputados por delitos, de modo tal que el respecto y la protección de la autonomía del Ministerio Público constituye una garantía esencial del Estado Democrático de Derecho.

Esta autonomía constitucional no es absoluta ya que debe tener como contrapartida mecanismos de control y mayor transparencia, siendo conceptos estrechamente vinculados, ya que no supone una libertad absoluta ya que debe existir una rendición de cuentas o accountability; pero debiendo dejarse fuera el control externo sobre la política general de persecución penal o sobre sus orientaciones generales, ya que en este ámbito el mecanismo de control a las actuaciones de la Fiscalía es el proceso penal mismo, que además contempla instancias como el resguardo de los derechos fundamentales y garantías por parte del Juzgado de Garantía.

Una manera de materializar esta autonomía, es permitir que el Ministerio Público pueda ejercer la acción penal sin obstáculos. Hoy en día, existen ámbitos en los cuales la titularidad de la acción penal está vedada. Nos referimos a las

investigaciones por delitos electorales; delitos tributarios, aduaneros y a los que atentan contra la libre competencia que tanto daño hacen a los consumidores. En este sentido, es necesario incorporar una norma constitucional que permita al Ministerio Público dar una respuesta más enérgica y potente frente a los abusos cometidos por agentes del mercado y por quienes ejercen cargos de poder económico o político, todo ello con el fin de contribuir a disminuir los espacios de impunidad y la sensación de inequidad que se ha generado en torno a las investigaciones penales que se siguen en contra de las personas que delinquen en estos ámbitos.

b) Principio Transparencia

En cuanto al principio de transparencia y acceso a la información, nuestra Constitución en su artículo 8° consagra la publicidad general de los actos y resoluciones de los órganos del Estado, así como sus fundamentos y procedimientos, indicando que sólo por ley se puede establecer su reserva o secreto, cuando la publicidad afectare el debido cumplimiento de las funciones de dichos órganos, los derechos de las personas, la seguridad de la Nación o el interés nacional. Como obligación de determinadas autoridades (Presidente, ministros/as de Estado, parlamentarios/as y otras autoridades señaladas en una ley orgánica), esta carta fundamental regula la presentación de una declaración de intereses y patrimonio en forma pública y deja a cargo de la legislación orgánica, determinar los casos y condiciones en que esas autoridades delegarán a terceros la administración de los bienes y obligaciones que supongan conflicto de interés en el ejercicio de su función pública.

El fortalecimiento del principio de transparencia permite acercarse a la ciudadanía y así dar legitimidad al órgano persecutor, y en que en casos de gran connotación pública, el Ministerio Público debe reforzar el principio de transparencia, lo cual implica llevar la política de persecución penal de cara a la ciudadanía y transparentar de forma explícita los criterios que llevan a frustrar la persecución de un delito y la determinación de las responsabilidades penales.

El principio de transparencia se debe manifestar sobre todo en cuanto a los criterios técnicos que fundamentan las decisiones de persecución penal, sobre todo ante salidas alternativas o decisiones en procedimientos abreviados o simplificados, los cuales deben ser transparentes y conocidos por toda las personas, permitiendo construir una política de persecución penal abierta a la ciudadanía; sin perjuicio que la transparencia no es un fin en sí misma, sino que constituye una herramienta para los fines del órgano, de manera que en el caso de la Fiscalía, la transparencia debe estar al servicio de la persecución penal, ya que el adoptar con decisión el principio de la transparencia y adoptar las medidas que lo transformen en una realidad,

permitirá asegurar aún más a todos los ciudadanos que las acciones que se ejecuten y las decisiones que se adopten, responderán únicamente a criterios técnicos, objetivos e imparciales.

c) Principio de objetividad

El principio de objetividad se encuentra consagrado de manera genérica en el artículo 83 de la Constitución Política de la República, en el sentido de que mandata al Ministerio Público a dirigir “*en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado y, en su caso, ejercerá la acción penal pública en la forma prevista por la ley*”. Este principio resulta fundamental si consideramos que es el Ministerio Público la entidad pública que tiene la función privativa de dirigir la investigación en el proceso penal, y no otra. Ello implica, en definitiva, que la función investigativa realizada por el fiscal adjunto debe ser ejercida de forma imparcial, de tal forma que se aplique correctamente la ley y se investiguen con igual celo no sólo los hechos y circunstancias que funden o agraven la responsabilidad del imputado, sino también los que le eximan de ella, la extingan o la atenúen.

La Fiscalía de Chile está consciente de la necesidad de modernización y no pretende evadir temas. Muy por el contrario, estamos disponibles para dialogar con honestidad y transparencia, pues tenemos la convicción de que se requiere una institución persecutora cercana a la ciudadanía, moderna, innovadora y que, por sobre todo, sea capaz de llevar de manera eficiente la esperada reparación a las víctimas y a la sociedad, en su conjunto.

d) Designación del Fiscal Nacional y de Fiscales Regionales

En cuanto al procedimiento para designar al Fiscal Nacional, se propone establecer el mismo procedimiento de nombramiento de los Ministros de Corte Suprema.

Respecto a la designación de las y los Fiscales Regionales, para garantizar y resguardar el principio de jerarquía que rige a la institución, se propone su designación por parte del Fiscal Nacional mediante una terna elaborada de acuerdo al procedimiento contemplado para la designación de los Ministros de la Corte de Apelaciones respectiva.

En cuanto a la duración de ambos cargos, creemos que ocho años es un tiempo que se condice para el desarrollo adecuado de las funciones, dado que la elaboración, planificación y ejecución de la política de persecución penal es un proceso que requiere tiempo suficiente para avocarse con seriedad a su desarrollo. Asimismo, la duración debe superar y no estar alineada a los periodos

presidenciales, a fin de evitar que cada cambio de administración signifique la designación de un nuevo Fiscal Nacional, lo cual puede mermar la autonomía.

Articulado comparativo con las modificaciones propuestas por el Ministerio Público

| Constitución Política de la República vigente | Propuesta de articulado en la Nueva Constitución Política de la República |
|---|---|
| <p>Artículo 83.- Un organismo autónomo, jerarquizado, con el nombre de Ministerio Público, dirigirá en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado y, en su caso, ejercerá la acción penal pública en la forma prevista por la ley. De igual manera, le corresponderá la adopción de medidas para proteger a las víctimas y a los testigos. En caso alguno podrá ejercer funciones jurisdiccionales.</p> <p>El ofendido por el delito y las demás personas que determine la ley podrán ejercer igualmente la acción penal.</p> <p>El Ministerio Público podrá impartir órdenes directas a las Fuerzas de Orden y Seguridad durante la investigación. Sin embargo, las actuaciones que priven al imputado o a terceros del ejercicio de los derechos que esta Constitución asegura, o lo restrinjan o perturben, requerirán de aprobación judicial previa. La autoridad requerida deberá cumplir sin más trámite dichas órdenes y no podrá calificar su fundamento, oportunidad, justicia o legalidad, salvo requerir la exhibición de la autorización judicial previa, en</p> | <p>Artículo XX¹.- Un organismo autónomo, jerarquizado, con el nombre de Ministerio Público, dirigirá en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado y, en su caso, ejercerá la acción penal pública en la forma prevista por la ley. <u>En dichas funciones deberá velar por el respeto y promoción de los derechos humanos, considerando especialmente los derechos e intereses de las víctimas y la adopción de medidas para protegerlas, al igual que a los testigos.</u></p> <p>En caso alguno podrá ejercer funciones jurisdiccionales.</p> <p>El ofendido por el delito y las demás personas que determine la ley podrán ejercer igualmente la acción penal.</p> <p><u>En ningún caso podrá limitarse la investigación y el ejercicio de la acción penal del Ministerio Público cuando se atente contra el interés público, el patrimonio de la nación o contra bienes jurídicos colectivos. Lo anterior, sin perjuicio de la acción penal que puedan ejercer los afectados.</u></p> |

¹ Entendiéndose que la enumeración de los artículos de la futura Constitución Política de la República serán eventualmente diferente a los que existen en la actualidad.

| | |
|---|--|
| <p>su caso.</p> <p>El ejercicio de la acción penal pública, y la dirección de las investigaciones de los hechos que configuren el delito, de los que determinen la participación punible y de los que acrediten la inocencia del imputado en las causas que sean de conocimiento de los tribunales militares, como asimismo la adopción de medidas para proteger a las víctimas y a los testigos de tales hechos corresponderán, en conformidad con las normas del Código de Justicia Militar y a las leyes respectivas, a los órganos y a las personas que ese Código y esas leyes determinen.</p> | <p>El Ministerio Público podrá impartir órdenes directas a las Fuerzas de Orden y Seguridad durante la investigación. Sin embargo, las actuaciones que priven al imputado o a terceros del ejercicio de los derechos que esta Constitución asegura, o lo restrinjan o perturben, requerirán de aprobación judicial previa. La autoridad requerida deberá cumplir sin más trámite dichas órdenes y no podrá calificar su fundamento, oportunidad, justicia o legalidad, salvo requerir la exhibición de la autorización judicial previa, en su caso.</p> <p>El Ministerio Público deberá definir una Política Criminal que garantice la transparencia y objetividad, resguardado los intereses de la sociedad y el respeto irrestricto a los Derechos Humanos.</p> |
| | <p><u>Artículo XX.- Cuando los hechos investigados sean imputados a funcionarios o fiscales del Ministerio Público, dichas investigaciones deberán ser realizadas por una unidad de asuntos internos que existirá dentro de la institución, la cual deberá velar por la transparencia, imparcialidad e independencia en el ejercicio de sus funciones.</u></p> <p><u>Esta unidad ejercerá sus funciones a través de fiscales adjuntos exclusivos y deberá contar con una dotación propia, la cual se regulará en la ley orgánica constitucional del Ministerio Público, estará a cargo de</u></p> |

| | |
|--|---|
| | <p><u>un fiscal jefe de asuntos internos, el cual podrá investigar hechos ocurridos en cualquier lugar del país.</u></p> |
| <p>Artículo 84.- Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones del Ministerio Público, señalará las calidades y requisitos que deberán tener y cumplir los fiscales para su nombramiento y las causales de remoción de los fiscales adjuntos, en lo no contemplado en la Constitución. Las personas que sean designadas fiscales no podrán tener impedimento alguno que las inhabilite para desempeñar el cargo de juez. Los fiscales regionales y adjuntos cesarán en su cargo al cumplir 75 años de edad.</p> <p>La ley orgánica constitucional establecerá el grado de independencia y autonomía y la responsabilidad que tendrán los fiscales en la dirección de la investigación y en el ejercicio de la acción penal pública, en los casos que tengan a su cargo.</p> | <p>Artículo XX- Una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones del Ministerio Público, señalará las calidades y requisitos que deberán tener y cumplir los fiscales para su nombramiento y las causales de remoción de los fiscales adjuntos, en lo no contemplado en la Constitución. <u>Para ello deberá considerar especialmente la mayor competencia técnica, idoneidad para el cargo y expertiz en la materia, a través de procedimientos de nombramiento y remoción que garanticen transparencia y objetividad.</u> Las personas que sean designadas fiscales no podrán tener impedimento alguno que las inhabilite para desempeñar el cargo de juez. Los fiscales regionales y adjuntos cesarán en su cargo al cumplir 75 años de edad.</p> <p>La ley orgánica constitucional establecerá el grado de independencia y autonomía y la responsabilidad que tendrán los fiscales en la dirección de la investigación y en el ejercicio de la acción penal pública, en los casos que tengan a su cargo.</p> |
| <p>Artículo 85.- El Fiscal Nacional será designado por el Presidente de la República, a propuesta en quina de la Corte Suprema y con acuerdo del Senado adoptado por los</p> | <p>Artículo XX.- El Fiscal Nacional será designado de conformidad al procedimiento de nombramiento de los</p> |

| | |
|---|---|
| <p>dos tercios de sus miembros en ejercicio, en sesión especialmente convocada al efecto. Si el Senado no aprobare la proposición del Presidente de la República, la Corte Suprema deberá completar la quina proponiendo un nuevo nombre en sustitución del rechazado, repitiéndose el procedimiento hasta que se apruebe un nombramiento.</p> <p>El Fiscal Nacional deberá tener a lo menos diez años de título de abogado, haber cumplido cuarenta años de edad y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio; durará ocho años en el ejercicio de sus funciones y no podrá ser designado para el período siguiente.</p> <p>Será aplicable al Fiscal Nacional lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 80 en lo relativo al tope de edad.</p> | <p>Ministros de Corte Suprema, establecido en el artículo XX.</p> <p>El Fiscal Nacional deberá tener a lo menos diez años de título de abogado, haber cumplido cuarenta años de edad y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio; durará ocho años en el ejercicio de sus funciones y no podrá ser designado para el período siguiente.</p> <p>Será aplicable al Fiscal Nacional lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 80 en lo relativo al tope de edad.</p> |
| <p>Artículo 86.- Existirá un Fiscal Regional en cada una de las regiones en que se divida administrativamente el país, a menos que la población o la extensión geográfica de la región hagan necesario nombrar más de uno.</p> <p>Los fiscales regionales serán nombrados por el Fiscal Nacional, a propuesta en terna de la Corte de Apelaciones de la respectiva región. En caso que en la región exista más de una Corte de Apelaciones, la terna será formada por un pleno conjunto de todas ellas, especialmente convocado al</p> | <p>Artículo XX.- Existirá un Fiscal Regional en cada una de las regiones en que se divida administrativamente el país, a menos que la población o la extensión geográfica de la región hagan necesario nombrar más de uno.</p> <p>Los fiscales regionales serán nombrados por el Fiscal Nacional, a propuesta en terna elaborada de conformidad al procedimiento contemplado para la designación de los Ministros de la Corte de Apelaciones respectiva, establecido en el artículo XX.</p> |

| | |
|---|--|
| <p>efecto por el Presidente de la Corte de más antigua creación.</p> <p>Los fiscales regionales deberán tener a lo menos cinco años de título de abogado, haber cumplido 30 años de edad y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio; durarán ocho años en el ejercicio de sus funciones y no podrán ser designados como fiscales regionales por el período siguiente, lo que no obsta a que puedan ser nombrados en otro cargo del Ministerio Público.</p> | <p>Los fiscales regionales deberán tener a lo menos cinco años de título de abogado, haber cumplido 30 años de edad y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio; durarán ocho años en el ejercicio de sus funciones y no podrán ser designados como fiscales regionales por el período siguiente, lo que no obsta a que puedan ser nombrados en otro cargo del Ministerio Público.</p> |
| <p>Artículo 87.- La Corte Suprema y las Cortes de Apelaciones, en su caso, llamarán a concurso público de antecedentes para la integración de las quinas y ternas, las que serán acordadas por la mayoría absoluta de sus miembros en ejercicio, en pleno especialmente convocado al efecto. No podrán integrar las quinas y ternas los miembros activos o pensionados del Poder Judicial.</p> <p>Las quinas y ternas se formarán en una misma y única votación en la cual cada integrante del pleno tendrá derecho a votar por tres o dos personas, respectivamente. Resultarán elegidos quienes obtengan las cinco o las tres primeras mayorías, según corresponda. De producirse un empate, éste se resolverá mediante sorteo.</p> | |

| | |
|---|---|
| <p>Artículo 88.- Existirán fiscales adjuntos que serán designados por el Fiscal Nacional, a propuesta en terna del fiscal regional respectivo, la que deberá formarse previo concurso público, en conformidad a la ley orgánica constitucional. Deberán tener el título de abogado y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio.</p> | <p>Artículo XX.- Existirán fiscales adjuntos que serán designados por el Fiscal Nacional, a propuesta en terna del Fiscal Regional respectivo, la que deberá formarse previo concurso público, en conformidad a la ley orgánica constitucional. Deberán tener el título de abogado y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio.</p> |
| <p>Artículo 89.- El Fiscal Nacional y los fiscales regionales sólo podrán ser removidos por la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados, o de diez de sus miembros, por incapacidad, mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones. La Corte conocerá del asunto en pleno especialmente convocado al efecto y para acordar la remoción deberá reunir el voto conforme de la mayoría de sus miembros en ejercicio.</p> <p>La remoción de los fiscales regionales también podrá ser solicitada por el Fiscal Nacional.</p> | <p>Artículo XX.- El Fiscal Nacional y los fiscales regionales sólo podrán ser removidos por la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados, o de diez de sus miembros, por incapacidad, mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones. La Corte conocerá del asunto en pleno especialmente convocado al efecto y para acordar la remoción deberá reunir el voto conforme de la mayoría de sus miembros en ejercicio.</p> <p>La remoción de los fiscales regionales también podrá ser solicitada por el Fiscal Nacional.</p> |
| <p>Artículo 90.- Se aplicará al Fiscal Nacional, a los fiscales regionales y a los fiscales adjuntos lo establecido en el artículo 81.</p> | <p>Artículo XX.- Se aplicará al Fiscal Nacional, a los fiscales regionales y a los fiscales adjuntos lo establecido en el artículo XX².</p> |

² En referencia a la normativa contenida en el actual artículo 81 de la actual Constitución Política de la República.

Artículo 91.- El Fiscal Nacional tendrá la superintendencia directiva, correccional y económica del Ministerio Público, en conformidad a la ley orgánica constitucional respectiva.

Artículo XX.- El Fiscal Nacional tendrá la superintendencia directiva, correccional y económica del Ministerio Público, en conformidad a la ley orgánica constitucional respectiva.