

OFICIO N° 133-2019

INFORME PROYECTO DE LEY N° 21-2019

Antecedente: Boletín N° 12.638-07

Santiago, 4 de julio de 2019

Por oficio N° 14.738, de fecha 16 de mayo de 2019, el Presidente de la H. Cámara de Diputados, diputado Iván Flores García, puso en conocimiento de la Excma. Corte Suprema el proyecto de ley, iniciado por moción, que “Modifica el Código de Justicia Militar en materia de duración en el cargo, de los Ministros de Cortes de Apelaciones que Integren las Cortes Marciales”, de conformidad a lo dispuesto en los incisos segundo y tercero del artículo 77 de la Constitución Política de la República y el artículo 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, para que emita su parecer respecto de la propuesta.

La iniciativa legal, que se encuentra en primer trámite constitucional, ingresó por moción a la Cámara de Diputados el día 16 de mayo de 2019, bajo el Boletín N° 12.638-07.

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión de 2 de julio en curso, presidida por el suscrito y con la asistencia de los Ministros señores Hugo Dolmestch Urra, Carlos Künsemüller Loebenfelder y Guillermo Silva Gundelach, señoras Rosa Egnem Saldías y María Eugenia Sandoval Goüet, señores Juan Eduardo Fuentes Belmar, Lamberto Cisternas Rocha y Ricardo Blanco Herrera, señoras Gloria Ana Chevesich Ruiz y Andrea Muñoz Sánchez, señores Manuel Valderrama Rebolledo, Jorge Dahm Oyarzún, Mauricio Silva Cancino y Ministro suplente señor Juan Muñoz Pardo, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

AL PRESIDENTE DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS

SEÑOR IVÁN FLORES GARCÍA

VALPARAÍSO

Santiago, dos de julio de dos mil diecinueve.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que por oficio N° 14.738, don Iván Flores García, presidente de la Cámara de Diputados, solicitó al tenor de lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, la opinión de la Corte Suprema sobre el proyecto de ley que modifica el Código de Justicia Militar en materia de duración en el cargo de los Ministros de Corte de Apelaciones que integren las Cortes Marciales, (boletín N° 12.638-07)..

Segundo: La propuesta legal fue iniciada por la moción parlamentaria y fundamenta su propuesta a la luz de un caso particular: los hechos de corrupción investigados al interior del Ejército de Chile. Como reconoce la moción, es de público conocimiento que actualmente la Justicia Militar se encuentra investigando estos hechos, “con oficiales de alto rango involucrados y con un ex Comandante en Jefe procesado”.

Sin embargo, prosiguen los proponentes, estos procedimientos no han sido sustanciados por quienes integran las fiscalías militares ni juzgados militares competentes, sino por ministros en visita de la Corte Marcial, especialmente designados para ello. Dado que este tipo de procesos son de lato conocimiento, de compleja prueba, de revisión de profusos antecedentes, resultaría inconveniente que los Ministros a cargo del proceso penal vayan siendo reemplazados en un plazo que, para estos efectos, es bastante reducido.

Para adelantarse a un caso actual de conocimiento de la justicia militar, los autores de la iniciativa proponen extender de tres a cinco años la duración del cargo de ministro de las Cortes Marciales, ocupado por los ministros de Cortes de Apelaciones, plazo que además podrá ser prorrogado por un año más, con la aprobación del Pleno de la Corte Suprema, con el objeto de dar continuidad al trabajo de los ministros y evitar el recambio.

Tercero: En concreto, la iniciativa consultada consta de un único artículo, cuyo texto se expone en el siguiente cuadro comparativo:

TEXTO VIGENTE (CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR)	PROYECTO DE LEY	SIMULADO
<p>Artículo 51. El Oficial General de la Armada y los Oficiales de Justicia que no integren las Cortes Marciales por derecho propio, serán designados por el Presidente de la República.</p> <p>Los Ministros de Corte de Apelaciones que integren las Cortes Marciales durarán tres años en sus cargos. Serán designados por sorteo entre sus miembros, el que se practicará por los Presidentes de los respectivos Tribunales, con asistencia del Secretario, dentro de la última semana del mes de enero del año en que corresponda dicha designación, y del cual se excluirá a los Ministros que concluyan su período. En el caso previsto en el artículo 49, el sorteo se efectuará dentro de los diez días siguientes de recibida la transcripción del acuerdo a que se refiere el inciso primero de dicho artículo; los Ministros que se designaren integrarán la segunda Sala y durarán en sus funciones hasta el 31 de diciembre de ese año.</p>	<p>Artículo Único: Modifíquese el inciso segundo del artículo 51° del Código de Justicia Militar en el siguiente sentido:</p> <p>a) Reemplazar el “tres” después de la palabra “durarán”, por “cinco”.</p> <p>b) Después de la frase “...años en sus cargos” y antes del punto seguido, agregar una coma y la frase “pudiendo ser prorrogado por un año, por acuerdo del Pleno de la Corte Suprema”.</p>	<p>Artículo 51. El Oficial General de la Armada y los Oficiales de Justicia que no integren las Cortes Marciales por derecho propio, serán designados por el Presidente de la República.</p> <p>Los Ministros de Corte de Apelaciones que integren las Cortes Marciales durarán tres cinco años en sus cargos, pudiendo ser prorrogado por un año, por acuerdo del Pleno de la Corte Suprema. Serán designados por sorteo entre sus miembros, el que se practicará por los Presidentes de los respectivos Tribunales, con asistencia del Secretario, dentro de la última semana del mes de enero del año en que corresponda dicha designación, y del cual se excluirá a los Ministros que concluyan su período. En el caso previsto en el artículo 49, el sorteo se efectuará dentro de los diez días siguientes de recibida la transcripción del acuerdo a que se refiere el inciso primero de dicho artículo; los Ministros que se designaren integrarán la segunda Sala y durarán en sus funciones hasta el 31 de diciembre de ese año.</p>

Cuarto: La iniciativa en estudio tiene como antecedente la Ley 19.655, publicada el 21 de diciembre de 1999, que amplió de 1 a 3 años el período en que los ministros de Corte de Apelaciones integran las Cortes Marciales. La justificación de tal decisión fue similar a la del presente proyecto de ley: *“el cambio anual del titular de la visita extraordinaria obliga al nuevo Ministro en visita a conocer de un proceso ya tramitado antes por otro Ministro, con lo cual necesariamente se produce un retraso... inevitable”*, más aún porque las visitas

extraordinarias se decretan en “*procesos de gran complejidad y relevancia pública*”.

Sin embargo, la moción original de la Ley 19.655 (Boletín N° 2374-07) no planteaba extender la duración del periodo de integración. En vez de eso, postulaba que el Ministro que hubiere sido designado para una visita extraordinaria, continuara ejerciéndola o desarrollándola, hasta la conclusión de la primera instancia, pese a haber dejado de integrar la Corte Marcial respectiva.

Lo anterior se planteaba como una forma de perfeccionar la Ley 19.047 de 1991, una de las llamadas “Leyes Cumplido” (por don Francisco Cumplido, Ministro de Justicia de la época), que había reformado el artículo 29 del Código de Justicia Militar, estableciéndose, por primera vez en el ámbito Militar, la facultad para la Corte Suprema y las Cortes Marciales para “decretar visitas extraordinarias en los tribunales de la jurisdicción militar, con arreglo a los artículos 559 y 560 del Código Orgánico de Tribunales”. En correspondencia con estas últimas normas, dicha visita extraordinaria sólo puede ser encomendada a uno de los Ministros de Corte de Apelaciones que integra la Corte Marcial, sin que se advirtiera al momento de la modificación legal, las dificultades suscitadas por el breve periodo de un año de integración para la adecuada sustanciación de las causas en visita.

Quinto: Respecto de la iniciativa legal que permitía a los Ministros continuar con la visita, pese a haber concluido su periodo anual en la Corte Marcial, la Corte Suprema la informó desfavorablemente.

Siguiendo la opinión de la Corte Suprema, el Senado rechazó la propuesta, sosteniendo que produciría “diversos inconvenientes en la organización y funcionamiento de la Corte Marcial”, por lo que finalmente se impuso, como solución al problema, extender el plazo de duración de los Ministros de Cortes de Apelaciones como integrantes de la Corte Marcial, de uno a tres años “lo que daría la estabilidad que se persigue respecto del instructor del proceso y sentenciador de primera instancia, sin producir efectos secundarios de otra naturaleza”.

La propuesta en estos términos fue informada por la Corte Suprema favorablemente, aunque sugirió que los ministros que integren las Cortes Marciales “no puedan participar en el sorteo siguiente, para impedir que algunos Ministros puedan integrar dichas Cortes por períodos excesivamente prolongados”. Agregando la recomendación de la Corte Suprema, se aprobó y publicó la Ley 19.655, ampliando el periodo de integración de las Cortes Marciales de uno a tres años.

Sexto: Como se puede apreciar, el proyecto reconoce que su motivación para modificar la ley es un caso concreto: la investigación y juicio de actos de corrupción al interior del Ejército. No hay duda de las loables intenciones de los autores del proyecto, pero surge la duda acerca de si la modificación de reglas orgánicas de integración de Cortes son el medio idóneo para ello.

La inconveniencia de legislar para un caso concreto –alterando reglas orgánicas – se evidencia en la propia historia de la regla en cuestión. En efecto, como ya vimos, la Ley 19.655 de 1999 ya extendió en dos años el periodo de integración de la Corte Marcial y dicha ampliación, al día de hoy, resulta insuficiente para llevar a término un nuevo caso “de gran complejidad y relevancia pública”.

De modo que el proyecto, lejos de atender a la lógica de la estructura institucional, no es más que una solución momentánea y parcial para un caso específico. Puede que la regla esta vez implique un mejor desempeño institucional para un caso concreto, pero en el largo plazo la modificación no implica necesariamente una mejora al diseño orgánico.

Séptimo: Existen dos Cortes Marciales, una del Ejército, Fuerza Aérea y Carabineros; y otra de la Armada. La primera tiene asiento en Santiago y está integrada por dos Ministros de su Corte de Apelaciones, más tres funcionarios de las ramas castrenses; mientras que la segunda, con sede en Valparaíso, se compone por dos Ministros de la Corte de Apelaciones de esa ciudad, y otros dos funcionarios de la Armada. Como establece el Código de Justicia Militar:

Art. 51.- Los Ministros de Corte de Apelaciones que integren las Cortes Marciales durarán tres años en sus cargos. Serán designados por sorteo entre sus miembros, el que se practicará por los Presidentes de los respectivos Tribunales, con asistencia del Secretario, dentro de la última semana del mes de enero del año en que corresponda dicha designación, y del cual se excluirá a los Ministros que concluyan su período.

La carga de trabajo de las Cortes Marciales, en comparación con las Cortes de Alzada ordinarias, es significativamente menor. En 2018, el número de ingresos de la Corte Marcial del Ejército, Fuerza Aérea y Carabineros (1.105) fue inferior al 1% de los ingresos de la Corte de Apelaciones de Santiago (134.021); y lo mismo ocurre entre la Corte Marcial de la Armada (89 ingresos) y la Corte de Valparaíso (21.918).

La atención de tan exiguo número de causas, no amerita establecer una integración permanente y, de hecho, mientras se garantice la independencia de los jueces, resulta hasta cierto punto razonable una forma no permanente de integración. Que la ley acuda a Ministros de Corte de Apelaciones para integrar la Corte Marcial no merece mayor reparo, pues: (i) se trata de jueces cuya independencia e imparcialidad está fuera de cuestión (por cierto, no ocurre lo mismo con los integrantes militares de la Corte Marcial); y (ii) resulta acertado, toda vez que la Corte Marcial es un tribunal de alzada, superior jerárquico de los juzgados institucionales militares, que revisa en segunda instancia sus resoluciones, lo que es coherente con la estructura judicial general.

Octavo: Dicho lo anterior, entonces, cabe analizar el plazo en que los Ministros de Corte de Apelaciones sirven el cargo de Ministro de Corte Marcial (actualmente 3 años) que el proyecto persigue ampliarlo a cinco. Al respecto, es pertinente recordar que el periodo original, antes de 1999, era de un año. Dicho lapso, desde el punto de vista de la previsibilidad jurídica, resulta ser un plazo demasiado breve, pues suscita una rotación de ministros en la Corte Marcial, lo que, desde una perspectiva institucional, podría ir en la dirección contraria a promover la mantención y regularidad de criterios uniformes de interpretación del derecho por dicho tribunal de alzada. Por otro lado, un periodo demasiado largo, puede traducirse en una carga inequitativa o desproporcionada de trabajo para los ministros designados. En ese sentido, el plazo actual de tres años, dada la estructura institucional vigente, parece un adecuado equilibrio entre estabilidad de los criterios jurisprudenciales y la distribución equilibrada de la carga de trabajo. De este modo, al menos desde el punto de vista orgánico, un periodo de integración de cinco años no parece más razonable ni lógico que el existente de tres años.

Nótese que hasta aquí no se ha tocado el tema de las visitas extraordinarias. Ello se explica porque, como vimos más arriba, la extensión del periodo mira sólo a un caso particular, pero está lejos de resolver la situación planteada (rotación de ministros, en causas complejas y de relevancia pública). Nada obsta a que un nuevo caso motive la designación de un ministro en visita, a la mitad de su periodo de integración de la Corte Marcial, repitiéndose el problema que se pretendía subsanar. Así las cosas, el proyecto es sólo un ajuste improvisado, que no se hace cargo del real problema de fondo, que se desarrollará en el apartado siguiente.

Noveno: Ahora bien, **la segunda regla que propone el proyecto**, esto es, la facultad entregada a la Corte Suprema para prorrogar el periodo por un año adicional, parece un mecanismo más idóneo y consistente de abordar el problema puntual de la rotación de ministros en visita, en causas de alta complejidad, duración e impacto público. En efecto, la regla de prórroga permite el examen caso a caso y entiende que la Corte Suprema está en mejor posición que la ley para ponderar si el proceso en cuestión justifica la prórroga del plazo de integración o no. Esta regla de prórroga, no implica una alteración permanente a la orgánica de la Corte Marcial, sino que se aplicará únicamente en determinadas coyunturas, que pueden darse o no. Dadas estas ventajas, parece una modificación razonable.

Décimo: El verdadero problema de fondo que presenta el proyecto son las anomalías del sistema de Justicia Militar, que han justificado la intervención de la Corte Suprema y la designación de ministros en visita, como una forma de compensar las falencias estructurales y procesales de dicho sistema. Estas anomalías han sido identificadas hace décadas y, de hecho, fundaron el fallo Palamara Iribarne, dictado el 22 de noviembre de 2005, por el cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) condenó al Estado de Chile en el caso y cuyo íntegro cumplimiento continúa pendiente.

En efecto, en dicha oportunidad, la CIDH consideró que los tribunales militares en tiempos de paz en Chile carecen de imparcialidad e independencia debido a que la estructura orgánica y composición de dichos tribunales militares “supone que, en general, sus integrantes sean militares en servicio activo, estén subordinados jerárquicamente a los superiores a través de la cadena de mando, su nombramiento no depende de su competencia profesional e idoneidad para ejercer funciones judiciales, no cuenten con garantías suficientes de inamovilidad y no posean una formación jurídica exigible para desempeñar el cargo de juez”, lo cual “conlleva a que dichos tribunales carezcan de independencia e imparcialidad”.

Por la vulneración del derecho a un juez independiente e imparcial y la falta de otras garantías de debido proceso (tales como publicidad del proceso, presunción de inocencia y derecho a defensa del imputado), el punto resolutivo décimo quinto del fallo Palamara dispuso que el Estado de Chile debía garantizar el debido proceso en la jurisdicción penal militar. Respecto al cumplimiento de esta obligación, el último Informe de Supervisión de Cumplimiento de Sentencia, de 1 de septiembre de 2016, es categórico:

“35. Resulta grave que a más de diez años del dictado de la Sentencia el Estado no haya adoptado ninguna medida concreta para el cumplimiento de esta reparación, y que ninguno de los proyectos de ley sobre reformas a la justicia militar a los que ha hecho referencia hayan sido aprobados aún ni presenten avances sustanciales en su trámite legislativo... Ello excede el plazo razonable concedido en la Sentencia para cumplir con esta reparación... Esta situación de incumplimiento significa que normativa contraria a la Convención continúa aún vigente en Chile. Al respecto, el Instituto Nacional de Derechos Humanos hizo notar que tanto ‘el procedimiento inquisitorial, secreto y escrito en justicia militar’ como ‘la estructura orgánica de los tribunales militares continúa[n] inalterable[s], violando el derecho a ser oído por un juez o tribunal independiente e imparcial’”.

Dada esta realidad, la Corte Suprema ha hecho uso de una institución excepcional –como las visitas extraordinarias–, para intentar paliar los efectos negativos de la anómala configuración institucional de la Justicia Militar. De hecho, la misma Corte Suprema, en su informe relativo al Boletín N° 11059-02, postuló la abolición de la Justicia Militar, consagrando una opinión que había planteado en otras ocasiones, insistiendo en que:

“en la actualidad, salvo en aspectos netamente disciplinarios, no se aprecian razones que justifiquen la existencia de la jurisdicción penal militar en tiempos de paz, teniendo en consideración para ello, entre otros múltiples motivos, que en un Estado Democrático de Derecho no resulta concebible que sus ciudadanos se encuentren sometidos a dos clases distintas de justicia: para algunos, una impartida por un órgano independiente del persecutor, oportuna, fundada en un procedimiento esencialmente oral, acusatorio; y para otros, una impartida por un órgano vinculado de manera estrecha con el que investiga y, por consiguiente, altamente parcial y falto de independencia, tardía, sustentada en un proceso escrito, inquisitivo. Consecuente con lo antedicho, se sugiere la supresión total de la judicatura militar en tiempos de paz (Oficio N° 276 de 7 de diciembre de 2009, Boletín N° 6739-02; Oficio N° 134 de 13 de septiembre de 2010, Boletín N° 7112-07; Oficio N° 142 de 23 de septiembre de 2010, Boletín N° 7203-02; Oficio N° 144 de 28 de septiembre de 2011, Boletín N° 7887-07; Oficio de 23 de noviembre de 2011, Boletín N° 7999-07; Oficio N° 99-2012 de 29 de agosto de 2012, Boletín N° 8472-07; Oficio N° 119-2014 de 12 de diciembre de 2014, Boletín N° 6201-02; Oficio N° 55-2014 de 1 de julio de 2014, Boletín N° 8803-02)”.

Desde este punto de vista, el proyecto en análisis no se hace cargo de un déficit institucional ni busca enmendarlo. Si bien es cierto que en la última década se ha restringido considerablemente la competencia de la justicia militar en tiempo de paz, mediante la implementación de las leyes 20.477 de 2010 y 20.968 de 2016 (lo que fue informado favorablemente por la Corte Suprema en su momento), ello no ha revertido los defectos antes mencionados inherentes al diseño actual.

Undécimo: Ahora bien, si lo que pretende es insistir en una judicatura militar en tiempos de paz, entonces su diseño debe garantizar la independencia e imparcialidad de los jueces; la separación de funciones de investigación-acusación y juzgamiento; la presunción de inocencia y el derecho a defensa y a un abogado defensor, y en general todas las garantías procesales que asegura el proceso penal acusatorio. Por cierto, debe además restringirse la competencia material de los tribunales militares, a un catálogo de delitos exclusivamente militares, expresamente delimitados, donde el bien jurídico protegido y el autor potencial sean estrictamente militares. Si esta reforma pendiente tuviera lugar, entonces la necesidad de visitas extraordinarios desaparecería.

Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 18 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, se acuerda informar **en los términos precedentemente expuestos** el proyecto de ley que modifica el Código de Justicia Militar en materia de duración en el cargo de los Ministros de Corte de Apelaciones que integren las Cortes Marciales (boletín N° 12.638-07).

Se deja constancia que los ministros señor Silva G., señoras Egnem y Sandoval, señores Fuentes y Blanco y suplente señor Muñoz P. fueron de opinión de informar solo lo consultado y que las ministras señoras Chevesich y Muñoz S. estuvieron por omitir el juicio que se lee entre paréntesis en el párrafo cuarto del motivo Séptimo de esta sentencia.

Ofíciase.

PL-21-2019

Saluda atentamente a V.S.

HAROLDO BRITO CRUZ

Presidente

MARCELO DOERING CARRASCO

Secretario (S)