Boletín Nº 12.914-07

Proyecto de reforma constitucional, iniciado en moción del Honorable Senador señor Navarro, que permite acusar constitucionalmente al Fiscal Nacional.

FUNDAMENTOS:

La Acusación Constitucional no es una creación original del derecho constitucional chileno. Al respecto existe consenso en la doctrina de que la figura de la acusación constitucional tiene larga data y su origen guarda relación con el parlamentarismo inglés, específicamente en la institución del impeachment, que permitía el enjuiciamiento político de quienes ejercían el gobierno, lo que también es fruto de la historia particular del pueblo británico y que influenció ciertamente las estructuras jurídicas que se implementaron en diversos países del orbe[1]. Es así como una herramienta cuyo origen se encuentra en la Monarquía parlamentaria y que fue concebida como un mecanismo de control sobre quien ejercía el gobierno tuvo una influencia tal que fue implementada en repúblicas cuyo sistema de gobiernos son presidencialistas, ejemplo de ello son los Estados Unidos de Norteamérica, Chile y otros países de Latinoamérica. Al respecto, Martinez indica que esto se debió a "la necesidad de establecer un Poder Ejecutivo con suficiente fuerza y consistencia, para evitar la descomposición de sus jóvenes estados; y por otra, de prevenir la tentación en el Jefe del Poder ejecutivo, de servirse de su predominio en términos atentatorios al sistema democrático"[2]. En este sentido se fueron adaptando a las realidades locales y en nuestro caso, ha servido como un mecanismo de control entre los distintos poderes del Estado, estableciendo como atribución del Congreso Nacional de la República el poder acusar constitucional y juzgar respectivamente a altas autoridades de nuestro sistema. Esto se materializa en que para comenzar este proceso se requiere que un mínimo de diez diputados y un máximo de veinte lo inicie y posteriormente sea la Sala de Sesiones la que determine si ha lugar o no dicha acusación, y posteriormente -de aprobarse- es el Senado quien al menos tiene la facultad de aceptar o rechazar dicha instancia.

---

[1] Martínez O, Gutemberg - Rivero, Renne. Acusaciones Constitucionales. Editorial Jurídica de Chile.

[2] Martines O, Gutemberg - Rivero, Renne. Ob.cit. 27 p

En cuanto a acusaciones constitucionales, el primer antecedente en Chile se remonta al año 1868 y fue Manuel Montt, como presidente de la Corte Suprema y los ministros José Gabriel Palma, José Miguel Barriga y José Alejo Valenzuela enjuiciados por los diputados y posteriormente, este proceso fue rechazado por el Senado.

El texto constitucional de 1833 consagraba el derecho a los diputados a poder acusar a los "Ministros del Despacho, i a los consejeros de estado" a los Jenerales de Ejército o Armada", a los "miembros de la comisión conservadora" (...) a los intendentes de las provincias (...) a los majistrados superiores de justicia por notable abandono de deberes"[3]. Posteriormente, la Constitución Política de la República de 1925 señalaba en su artículo 39, enumeraba las autoridades y cargos que quedaban bajo el alcance de esta norma, las cuales eran: el Presidente de la República, los Ministros de Estado, los magistrados de los tribunales superiores de justicia y el Contralor General de la República, los generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional y e) Intendentes y Gobernadores[4], mismas que normas que pervivieron con la Constitución de 1980, que incluyó a quienes ejercieran el gobierno en Isla de Pascua y el archipiélago Juan Fernández[5].

Con todo, las diversas cartas fundamentales han impuesto -para llevar a cabo la acusación- de la concurrencia de causales diferenciadas por cada una de las autoridades proclives a ser acusadas, las cuales guardan estrecha relación con la naturaleza de sus funciones, pero mantienen siempre su objetivo, el cual es mantener siempre un mecanismo de control de parte del Congreso Nacional hacia el Ejecutivo y el Poder Judicial.

En cuanto a su finalidad, el profesor Humberto Nogueira Alcalá señaló que la acusación constitucional "en cuanto garantía propia del Estado de derecho, constituye un mecanismo de control interorgánico de base constitucional, cuyo objeto es contener y sancionar el abuso o desviación de poder, las infracciones constitucionales y delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones por parte de las personas o autoridades acusables, resguardando y garantizando el orden institucional de la República Democrática, los derechos fundamentales y humanos de las personas."[6].

---

[3] Constitución de 1833.
[4] Constitución Política de la República 1925.
[5] Constitución Política de la República actual.

Durante mucho tiempo se ha argumentado que esta sería una herramienta de control hacia las autoridades políticas siempre y cuando las razones se encuentran bajo el no cumplimiento de las responsabilidades por las que son responsables, este es el caso de los Magistrados, quienes pueden ser acusados por un notable abandono de deberes.

Sin embargo, durante los últimos años ha surgido inquietudes sobre la discrecionalidad y autonomía por parte de una institución de gran importancia en nuestra estructura jurídica y que se ha encontrado de forma histórica fuera del alcance de la acusación constitucional. este es el caso de los Fiscales Nacionales, quienes son llamados a cumplir un rol muy importante dentro de nuestra estructura jurídica, que "el dirigir los procesos de investigación de hechos constitutivos de delitos"[7] y se ha puesto en entredicho el actuar del Ministerio Público en casos emblemáticos en cuanto a interés público y que no habrían sido, responsabilizando al fiscal de esto, lo que significó que en el año 2018 un grupo de parlamentarios solicitara la destitución del Fiscal, lo que fue finalmente desechado por la Corte Suprema, no obstante, las críticas siguieron. Sobre el particular la crítica generalizada es que el Ministerio Público no habría perseguido con la misma premura y severidad vista en otras causas, lo que hizo surgir dudas sobre los alcances que debe tener la autonomía de este Organismo y necesidad de que rindiera cuentas ante otros poderes del Estado y que se imponga la certeza sobre la actuación del Ministerio Público en todas y cada una de los procesos.
Durante los últimos años ha ido imponiéndose de buena forma una lógica de pesos y contrapesos, pues, la autonomía nunca debe ser absoluta, por lo que no se entiende que incluso el Presidente de la República esté bajo el constante escrutinio por parte del Congreso Nacional y por su parte, el Fiscal responsable de llevar a cabo de materializar el principio de justicia no se encuentre bajo este, lo que termina por extendiéndose en demasía la autonomía de este último.

---

[6] Nogueira Alcalá, Humberto. Acusación constitucional en caso Ministros de la Corte Suprema en virtud de sentencia de protección que aplica DL 321 de 1925 a condenados por delitos de lesa humanidad. [en línea] «https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmlD=146168&prmTlPO=DOCUMENTOCOMISION [23 de mayo de 2019]

[7] Ley N° 19.640 Orgánica Constitucional del Ministerio Público. [en línea] «http://web.uchile.cl/archivos/derecho/CEDI/Normativa/Ley%2019.640%20Ley%20Org%E1 nica% 20Constitucional%20Del%20Ministerio%20Publico.pdf» [17 de mayo de 2019]

Los pesos y contra pesos que han ido imponiéndose durante los últimos años, en el proceso de modernización del Estado ha excluido precisamente a los Fiscales Nacionales y que la autonomía consagrada en la Constitución Política de la República ha terminado acrecentando las dudas sobre la igualdad ante la ley, donde la crítica es lo que Eduardo Novoa Monreal llamó justicia de clase, pues, el autor propone que la cárcel y el castigo en general tiene sesgo de clase, señalando que "la justicia actúa al servicio de la clase dominante y que interpreta y aplica la ley con miras a favorecer a los grupos sociales que disfrutan del régimen económico-social vigente, en desmedro de los trabajadores, que constituyen en el país la más amplia mayoría"[8], lo que se corrobora en que el año 2016, nuestra población penal contara 137.832[9] reclusos. De ellos, más de treinta mil se encontraban recluidos por robo[10].

Sin perjuicio de lo anterior, es posible apreciar ha crecido constantemente la tasa de población recluida en los últimos años, pues si bien en 1992 la tasa era de 150,5 personas por cada cien mil habitantes en 2017 estas cifras eran de 229,7 por cada cien mil habitantes, es decir, mientras que en el año 1992 el 0,15% de los habitantes pertenecía a la población penal, el año 2017 era el 0,24%[11], es decir, casi el doble.

A nivel comparado se puede mencionar la Constitución Política del Perú, carta fundamental que indica en su artículo 99°, que le corresponde a la "Comisión Permanente" acusar ante el congreso "al presidente de la República; los Ministros de Estado; a los miembros del tribunal constitucional; a los Miembros del Consejo Nacional de Magistratura; a los Vocales de la Corte Suprema; a los Fiscales Supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor por infracción a la Constitución"[12]. A su vez, la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos establece la posibilidad de realizar juicios políticos cuando "en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los

[8] Novia Monreal, Eduardo. Justicia de Clase. Eduardo Novoa Monreal, Obras Escogidas. Editorial Antártica. 1993. Chile. pág.305

[9] Gendarmería de Chile. Compendio Estadístico. 30p

[10] Gendarmería de Chile. Ob cit. p 182

[11] INE. Síntesis de Resultados Censo 2017. [en línea] «https://www.censo2017.cl/descargas/home/sintesis-de-resultados-censo2017.pdf» [17 de mayo de 2019]

[12] Constitución Política del Perú.

intereses públicos fundamentales o de su buen despacho[13], quedando incorporados diversas autoridades, entre ellas, los senadores y diputados al congreso de la unión, los secretarios de despacho, los magistrados y jueces y el Fiscal General de la República.

Las preocupaciones mencionadas anteriormente han formado parte de proyectos de ley con un objetivo similar. Este es el caso del Boletín N°12.585-07, no obstante dicha moción incluye a los Fiscales Nacionales y Fiscales regionales. Al hacer el análisis de dicho boletín y en contraposición con la normativa vigente, es posible apreciar la responsabilidad que tiene el Fiscal en cuanto al nombramiento de los fiscales regionales, señalando que es el Fiscal Nacional quien tiene gran responsabilidad en su nombramiento, en efecto, la Constitución Política indica en su artículo 86 que "los fiscales regionales serán nombrados por el Fiscal Nacional, a propuesta de la terna de la corte de apelaciones de la respectiva región."[14]. En este sentido, la propuesta excluye a los fiscales regionales, centrando su atención en la figura del Fiscal Nacional.

Ideas matrices.- La presente reforma constitucional procura que el Fiscal Nacional, como responsable del Ministerio Público sea incorporado en el espectro de autoridades proclives a ser acusados constitucionalmente, por lo que propone la modificación del artículo 52 de la Constitución Política de la República. Lo anterior con la premisa de establecer altos estándares en cuanto a rendición de cuentas y accountability, construyendo una sana convivencia entre los distintos poderes del estado, incluyendo al Fiscal Nacional como responsable del correcto funcionamiento del Ministerio Público.

Por lo anteriormente expuesto, los senadores abajo firmantes concurrimos en presentar el siguiente:

---

[13] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.[en línea] «http://www.sct.gob.mx/JURE/doc/cpeum.pdf» [20 de mayo de 2019]

[14] Constitución Política de la República de Chile.

Proyecto de Reforma Constitucional

Artículo Único. Modifíquese el artículo 52, numeral 2) de la Constitución Política de la República en el siguiente sentido:

1) Intercálese en el literal c) a continuación de la locución "justicia" las expresiones ", del Fiscal Nacional".