Oficio N° 168-2017.-

INFORME PROYECTO DE LEY 30-2017

Antecedente: Boletín N° 11.393-07.

Santiago, 26 de septiembre de 2017.

Mediante Oficio N° 178/SEC/17, recibido el miércoles 23 de agosto de 2017, el Presidente del Senado, don Andrés Zaldívar Larraín, 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 *Radica la investigación y el juzgamiento de las causas penales vinculadas a los hechos de violencia que indica, en fiscalías y tribunales de la Región Metropolitana*. Lo anterior, con el fin de que ésta manifieste especialmente su parecer respecto del artículo 2° del proyecto de ley antes indicado (Boletín N° 11.393-07).

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión de 15 de septiembre del actual, presidida por el subrogante que suscribe y con la asistencia de los Ministros señores Patricio Valdés Aldunate, Héctor Carreño Seaman, Carlos Künsemüller Loebenfelder, Haroldo Brito Cruz y Guillermo Silva Gundelach, señora Rosa María Maggi Ducommun, señores Juan Eduardo Fuentes Belmar, Lamberto Cisternas y Ricardo Blanco Herrera, señora Andrea Muñoz Sánchez y señores Carlos Cerda Fernández, Manuel Valderrama Rebolledo, Jorge Dahm Oyarzún y Arturo Prado Puga, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

AL SEÑOR
ANDRÉS ZALDÍVAR LARRAÍN
PRESIDENTE
H. SENADO
VALPARAÍSO

“Santiago, veinticinco de septiembre de dos mil diecisiete.

Vistos y teniendo presente:

Primero: Que mediante Oficio N° 178/SEC/17, recibido el miércoles 23 de agosto de 2017, el Presidente del Senado, don Andrés Zaldívar Larraín, 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 *Radica la investigación y el juzgamiento de las causas penales vinculadas a los hechos de violencia que indica, en fiscalías y tribunales de la Región Metropolitana*. Lo anterior, con el fin de que ésta manifieste especialmente su parecer respecto del artículo 2° del proyecto de ley antes indicado (Boletín N° 11.393-07).

Segundo: Que se solicita la opinión de la Corte Suprema respecto del artículo 2° del proyecto de ley en comento, que introduce modificaciones al Código Orgánico de Tribunales. Estas disponen prorrogar la competencia desde los Juzgados de Garantía y Tribunales de Juicio Oral en lo Penal con asiento en los territorios jurisdiccionales correspondientes a las Cortes de Apelaciones de Concepción, Temuco y Valdivia, que deban conocer los delitos de homicidio, lesiones del artículo 397 del Código Penal, incendio y usurpación, a los tribunales penales de la Región Metropolitana que designe la Corte de Apelaciones de Santiago.

Complementa lo anterior la regulación propuesta en el artículo 1° del proyecto, que ante la comisión de los mismos delitos señalados anteriormente, más aquellos contemplados en la ley N° 18.314, que *Determina conductas terroristas y fija su penalidad* (Ley Antiterrorista) y la ley N° 12.927, de *Seguridad Interior del Estado*, otorga al Fiscal Nacional la potestad de asignar la dirección de la investigación, el ejercicio de la acción penal pública y la protección de las víctimas o testigos a un Fiscal Regional de la Región Metropolitana.

Estas modificaciones buscarían evitar las presiones y amenazas a las que se encontrarían sometidos los intervinientes institucionales que participan en la investigación y juzgamiento de los delitos enunciados, cometidos en estos territorios.

Tercero: Que lo anterior se funda en que, según las estadísticas citadas en el proyecto, “*entre 2008 y julio de 2015, hubo 103 denuncias por amenazas a los fiscales (…)* [y] *de ellas más de un tercio se concentró entre las regiones VII, IX y XIV*” (presuntamente la referencia está mal hecha y han querido referirse a las “regiones VIII, IX y XIV”). El proyecto también menciona otros datos

obtenidos del Boletín Estadístico del Ministerio Público, como por ejemplo, que en el primer semestre de 2017, la Región de la Araucanía registra una tasa de término de causa por sentencia definitiva condenatoria de "*apenas*" un 18,15% y un 47,20% de salida no judicial (archivo provisional, decisión de no perseverar, principio de oportunidad o declaración de incompetencia).

Sin embargo, si esta cantidad de denuncias por amenazas se distribuye de forma equitativa en cada una de estas tres regiones, se obtiene una cifra de 1,7 denuncias por año, estadística que no pareciera ser tan alarmante como para justificar una modificación de tal entidad como la que se propone. Tampoco se observan antecedentes que permitan sostener una relación directa entre estas denuncias por amenaza y, la investigación y juzgamiento de los delitos en que se sustenta esta propuesta. Asimismo, según el mismo boletín estadístico citado, tanto la VIII, la IX y la XIV región se encuentran dentro del promedio nacional en cuanto al porcentaje de sentencias condenatorias y de salidas no judiciales.

Cuarto: Que el proyecto de ley puesto en conocimiento de esta Corte plantea importantes modificaciones a las reglas de competencia relativa, las que deben ser analizadas a la luz de su vinculación con el derecho al debido proceso y las garantías que de él se derivan, en particular, la del juez natural y la del ser juzgado por un tribunal independiente e imparcial, junto con el derecho a defensa.

Estas garantías cumplen una relevante función social en un estado democrático, pues su respeto se erige como fundamento de la legitimidad del mismo y de sus sistemas judiciales. Por lo tanto, cualquier modificación legal debe, necesariamente, contemplarlas y asegurar un adecuado ejercicio de ellas por parte de sus titulares.

En virtud de lo anterior, a continuación se analizará cada una de estas garantías en relación con las propuestas que el presente proyecto de ley pretende introducir.

Quinto: Derecho al juez natural. Este derecho se encuentra consagrado constitucionalmente en nuestra legislación y prescribe que nadie podrá ser juzgado por comisiones especiales, sino por el tribunal que le señale la ley y que se halle establecido con anterioridad por esta (artículo 19 N° 3, inciso 4°, CPR).

En sus orígenes, su fundamento estaba en asegurar un conocimiento acabado por parte del juez de la vida local y la costumbre del lugar, por ser esta la principal fuente de derecho. Sin embargo, las concepciones modernas buscan proteger la independencia e imparcialidad del juez, evitando que se pueda influir

en la decisión final por medio de su designación. De esta forma, la exigencia de que el juzgamiento sea realizado sólo por órganos jurisdiccionales fijados con anterioridad a la comisión del hecho se convierte en una garantía que obra principalmente en favor del imputado.

La doctrina ha establecido una serie de criterios que han de verificarse para confirmar que un determinado sistema judicial, al regular la creación y competencia de los tribunales, cumple con esta garantía. Así, entre los aspectos más relevantes para el caso que se analiza, se ha señalado que la competencia debe estar determinada por ley y, junto con ello, debe consagrarse la inamovilidad de los jueces.

El primero de estos elementos se refiere al hecho de que, junto con la creación del órgano jurisdiccional, se deben contemplar criterios objetivos y generales, no discrecionales, de distribución de causas entre tribunales. Este requisito pareciera no verificarse en el proyecto de ley en comento. En primer lugar, puesto que no otorga antecedentes fundados y suficientes que justifiquen la necesidad de alterar la competencia de los tribunales naturalmente llamados a conocer y juzgar los hechos que pudieran ser constitutivos de los delitos que indica, así como tampoco explica por qué esta debe ser prorrogada especialmente a los de la Región Metropolitana y no a cualquier otro del país. De esta manera, se establecen diferencias entre unos y otros tribunales que resultan carentes de justificación, y que terminan por generar jerarquías entre ellos.

A su vez, el proyecto no contempla un mecanismo de distribución de las causas derivadas a esta región, limitándose a señalar que el tribunal competente para conocer y resolver será el Juzgado de Garantía con asiento en alguna de las comunas de la Región Metropolitana “que designe la Corte de Apelaciones de Santiago”, quedando determinado en ese instante el tribunal de juicio oral en lo penal competente, sin indicar siquiera bajo qué presupuestos debe realizarse dicha distribución.

La garantía de la inamovilidad, por su parte, permite resguardar la independencia e imparcialidad del juez asegurándole que no será removido de sus funciones en virtud de los resultados del ejercicio de la labor jurisdiccional. Analizado el proyecto a luz de este principio, la falta de fundamentos suficientes para alterar la competencia de los tribunales de juicio oral en lo penal y juzgados de garantía pertenecientes a las Cortes de Concepción, Temuco y Valdivia, así como también los comentarios esbozados en relación a la escasa cantidad de sentencias condenatorias en la Región de la Araucanía, siembran dudas

respecto de si es en este último argumento donde es posible encontrar la verdadera motivación de la propuesta legal.

Si bien la disposición en comento no altera expresamente la inamovilidad del juez, si opera en sentido inverso al remover de su esfera de atribuciones funciones que forman parte de la esencia de su labor, lo que finalmente termina produciendo un efecto similar al que esta garantía pretende evitar. Es decir, a raíz de esta modificación sería posible establecer un vínculo causal entre la naturaleza de las decisiones adoptadas por los tribunales con competencia penal correspondientes a la VIII, IX y XIV Región y el hecho de que dicha competencia sea alterada y traspasada a sus equivalentes en la Región Metropolitana, para el conocimiento de determinados delitos.

Sexto: Derecho a un tribunal independiente e imparcial. La independencia del tribunal debe entenderse, por un lado, en relación al resto de los poderes del estado –como expresión del principio de separación de poderes- y, por otro, desde una perspectiva interna, en el sentido de que el juez no se encuentra subordinado al poder legislativo, sino únicamente a la ley. Por tanto, "*la garantía constitucional de la independencia judicial se basa en personas -ajenas a toda estructuración burocrática y ajenas a las reglas del juego de la representatividad política- que aseguran la vigencia de la ley en los casos individuales"*.

Siguiendo estas definiciones, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) ha señalado que es necesario que el juez se encuentre libre de todo prejuicio y que no exista temor que ponga en duda el ejercicio de sus funciones. Para asegurar lo anterior debe establecerse un adecuado proceso de nombramiento, con una duración determinada en el cargo, junto con garantías de inamovilidad y contra presiones externas.

El proyecto de ley que se analiza desconoce las recomendaciones de la CIDH, puesto que al carecer de motivos fundados para alterar la competencia de los tribunales que indica, se generan dudas respecto de si esta motivación responde a un descontento con la forma en que estos han desarrollado su labor (una tasa de término de causas por sentencia definitiva condenatoria de "apenas" un 18,15%).

Por tanto, si al ejercicio de la función jurisdiccional se asocian consecuencias tales como el cercenamiento de la competencia natural para el conocimiento de determinadas causas, se envía un mensaje implícito a todos los jueces del país, y especialmente a los propios afectados, para que en el futuro tengan presente esta circunstancia como un posible resultado asociado a su

labor. En este caso los jueces no podrán limitarse a aplicar la ley sin antes realizar un análisis estratégico de las consecuencias de sus decisiones, lo que no puede sino ser considerado como una afectación a su independencia.

Conforme a lo anterior, la falta de independencia de los jueces, motivada por el cercenamiento de sus competencias sin fundamento suficiente, hace tierra fértil a la pérdida de confianza por parte de los ciudadanos hacia la labor de juzgamiento y, en último término, hacia todo el sistema de justicia. Si las personas no confían en que la decisión del juez sea imparcial y ajena a toda presión externa, y fundada únicamente en la ley, no existen motivos para confiar en ella ni obedecerla, perdiendo esta toda su legitimidad.

Séptimo: Derecho a defensa. De acuerdo con la doctrina, el derecho a defensa incluye el derecho a presentar prueba, el derecho a la autodefensa y el derecho a la defensa técnica.

El derecho a presentar pruebas tiene como contenido esencial, entre otros aspectos, el derecho a que se reciba la prueba sobre todos los hechos que resulten controvertidos, el derecho a proponer toda la prueba de que disponga, y el derecho a que la prueba admitida sea rendida ante el tribunal y que todas las partes tengan la posibilidad de intervenir en su práctica.

Esta garantía podría verse afectada por la modificación legal planteada, ya que al alterarse el elemento territorial para determinar la competencia del tribunal que conoce el caso, las largas distancias que existen entre las Regiones VIII, IX, XIV y la Región Metropolitana dificultarían enormemente la presentación y la práctica de la prueba, en particular la testimonial.

Lo mismo ocurriría con los otros dos derechos mencionados, por cuanto la participación del imputado en el procedimiento se vería entorpecida por la distancia entre su probable lugar de residencia y aquel en que se desarrolla el juicio, lo que se agravaría si éste se encontrare en prisión preventiva (cuestión bastante probable atendida la naturaleza de los delitos que dan lugar a la modificación). Por las mismas razones, la comunicación con su abogado y/o el traslado de este a otra región también se vería perjudicada.

Octavo: Que llama la atención el amplio catálogo de delitos que el proyecto de ley considera para determinar la alteración de la competencia de los tribunales mencionados, lo que implica desprenderlos de una parte importante de la labor naturalmente asignada y que tiene como consecuencia una eventual afectación a la garantía de independencia judicial mencionada previamente. A su vez, el cambio normativo en comento hace factible la generación de una mayor

cantidad de personas, entre víctimas, imputados y otros intervinientes, que deban trasladarse de región para participar en el proceso penal. Por último, en cualquier caso la iniciativa produciría un incremento en la carga de trabajo que deben soportar los tribunales de la Región Metropolitana, aspecto que debiera ser analizado debidamente.

Desde otra perspectiva, existe cierta inconsistencia respecto de los alcances que se quiere otorgar a esta iniciativa legal, especialmente si contrastamos el contenido de los artículos 1° y 2°. Por un lado, si se comparan los presupuestos fácticos, existen diferencias respecto del catálogo de delitos que hacen procedente la aplicación de estas reglas. En efecto, la prórroga de la competencia entre tribunales con competencia en materia penal –contenida en el artículo 2°- es sólo respecto de ciertos delitos comunes específicos (homicidio, lesiones del artículo 397 del Código Penal, incendio y usurpación). No se incluyen los delitos contenidos en las leyes Antiterrorista y de Seguridad Interior del Estado, que sí se consideran en la aplicación del artículo 1° que autoriza al Fiscal Nacional a asignar la causa a un Fiscal Regional de la Región Metropolitana.

Por otro lado, tampoco son plenamente coincidentes los criterios utilizados en ambas disposiciones para identificar el lugar en que se cometen dichos delitos. Mientras el artículo 1° se refiere a los delitos cometidos en la *"regiones VIII del Bio Bio, IX de la Araucanía y XIV de los Ríos",* el artículo 2° alude a los "*territorios jurisdiccionales*" correspondientes a las Cortes de Apelaciones que allí se indican. De esta forma, podemos observar que el territorio jurisdiccional de la Corte de Valdivia, no sólo abarca la "Décimo Cuarta Región de Los Ríos", sino también la provincia de Osorno, perteneciente a la Décima Región de Los Lagos (art. 55 letra n del COT). De igual forma, mientras no entre en vigencia la ley N°21.033, que *Crea la Región del Ñuble y las Provincias de Diguillín, Punilla e Itata,* la VIII Región del Bío Bío (criterio utilizado en el artículo 1°) comprende no sólo el territorio jurisdiccional de la Corte de Concepción, sino también el territorio de la Corte de Chillán.

Noveno: Que pese a que la Corte Suprema no ha emitido previamente informes en este proyecto, si lo ha hecho respecto de otros en los que también se establecía la posibilidad de prorrogar la competencia de los tribunales para el conocimiento de hechos que pudieren ser constitutivos de delito.

Así, respecto del proyecto de ley que fortalece la investigación de delitos terroristas y de aquellos que afecten la seguridad del Estado en casos de

especial gravedad (Boletín N° 10.460-25), la Corte, mediante oficio N° 43-2016, emitió su parecer respecto del artículo 71 de dicha propuesta legislativa.

Frente a esta propuesta, el voto mayoritario del Pleno estuvo por informar desfavorablemente el proyecto, principalmente por considerar que este afectaba la garantía del juez natural e infringía la prohibición de prorrogar la competencia en materia penal.

Las conclusiones alcanzadas en esa ocasión coinciden con lo esgrimido en este informe y resultan plenamente aplicables al proyecto de ley en comento. Esto es así porque su opinión mayoritaria ha sido relevar por sobre cualquier otra consideración la importancia de mantener la regulación de la competencia de los tribunales, en particular aquellos que deban conocer causas penales, en virtud del resguardo de la garantía del Juez Natural.

A su vez, y en esto coinciden con el voto de minoría, se ha manifestado una especial preocupación por que la prórroga de la competencia no afecte los derechos de los intervinientes, en particular el derecho a defensa y la facultad que de éste se desprende de rendir prueba.

Dichas consideraciones resultan aún más relevantes y cobran más fuerza en la propuesta que en este caso se analiza, por cuanto, a diferencia de lo que ocurría con la iniciativa que se informó con anterioridad, en esta no existen menciones al respeto por los derechos de los intervinientes ni prevenciones en relación a la deseada cercanía entre el tribunal naturalmente competente y aquel al cual se le prorroga la competencia.

Décimo: Que tal como se ha señalado, el presente proyecto introduce importantes modificaciones en materia de competencia basadas, principalmente, en la intención de evitar posibles amenazas a los intervinientes institucionales que formen parte de causas en las que se persiga la responsabilidad penal por los delitos de homicidio, lesiones del artículo 397 del Código Penal, incendio y usurpación, cometidos en los territorios jurisdiccionales correspondientes a las Cortes de Apelaciones de Concepción, Temuco y Valdivia.

De lo expuesto en el informe se desprende que las estadísticas citadas para fundar las motivaciones del proyecto admiten diversas interpretaciones, pero lo cierto es que parecieran no arrojar cifras tan alejadas de la realidad de otras regiones, lo que levanta dudas respecto de la necesidad y efectividad de la modificación legislativa propuesta.

A su vez, se ha argumentado que ésta podría generar severas infracciones al derecho al debido proceso, principalmente a la garantía de juez natural, independiente e imparcial y al derecho a defensa.

Lo anterior tiene también como consecuencia una pérdida de confianza en la labor jurisdiccional por parte de los ciudadanos, debilitando la legitimidad con la que estos actúan. Se produciría también un trato desigual y arbitrario entre tribunales de igual jerarquía, lo que agravaría este efecto.

Undécimo: Que en virtud de lo anterior, se estima que el proyecto de ley que se analiza contiene disposiciones que atentan contra principios fundamentales del sistema judicial, cuya inobservancia no puede justificarse en base a una medida como la propuesta, pues se basa en débiles argumentos que no aseguran su pertinencia y efectividad

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 expresados** el proyecto de ley que radica la investigación y el juzgamiento de las causas penales vinculadas a los hechos de violencia que indica, en fiscalías y tribunales de la Región Metropolitana.

Ofíciese.

PL 30-2017”.

Saluda atentamente a V.S.

MILTON JUICA ARANCIBIA
Presidente

JORGE SÁEZ MARTIN
Secretario