Boletín N° 10.316-06

Proyecto de reforma constitucional, iniciado en moción de los Honorables Senadores señores Ossandón, García-Huidobro, Guillier, Quinteros y Tuma, que modifica el artículo 83 de la Carta Fundamental, que faculta a los alcaldes para deducir querellas por determinados delitos de alto impacto local, previo acuerdo del concejo municipal.

Relevancia del problema

La seguridad pública constituye una de las urgencias más apremiantes de la máxima autoridad de la nación. Ella impacta directamente en el contenido de diversas garantías fundamentales, tales como la vida, la integridad física y psíquica, la libertad ambulatoria y la propiedad. Además, incide de manera indirecta en el catálogo de todos los demás derechos consagrados en la Constitución y las leyes.

La sensación de inseguridad de la población y el miedo a ser eventual víctima de algún delito representa un desafío persistente, reflejado en distintas mediciones sociológicas. Sin ir más lejos, la encuesta del Centro de Estudios Públicos de agosto de 2015 mostró que el 60% de la población cree que la materia "seguridad, asaltos y robos" debe ser la principal urgencia del Gobierno, situándose por encima de los esfuerzos en salud, educación y salarios. Además, el 71% de los ciudadanos encuestados declaró sentirse insatisfecho con los niveles de seguridad ciudadana.

Sin embargo, hay formas nuevas de inseguridad que comprometen más gravemente el bien común. La generación intencional de incendios forestales, la quema reiterada de maquinaria agrícola y los bombazos en el sistema de transporte público, por citar los casos más emblemáticos, dejan en evidencia que el combate global a la inseguridad no está dando los resultados esperados.

Si bien el Estado posee el monopolio en el uso de la fuerza para reprimir los delitos, esa exclusividad no queda cuestionada si es que se revisa la manera como la sociedad activa los procedimientos de la persecución penal. En este sentido, el rol de los alcaldes, como los principales encargados del bien común de su territorio local, debe ser considerado atentamente. La descentralización de atribuciones tiene que probar que el combate a la inseguridad comienza por quienes conocen de manera inmediata las necesidades de su gente. Los municipios son la primera cara del Estado ante los vecinos, y es a ellos a quienes los ciudadanos exigen cuentas en las materias sensibles que afectan su diario vivir.

El centralismo en materia de seguridad pública

En nuestro actual régimen jurídico, un procedimiento penal puede iniciarse de tres maneras: de oficio por el Ministerio Público, por una denuncia o por una querella.

La denuncia es la forma más sencilla para poner en ejercicio la acción punitiva del Estado ante un hecho que revista caracteres de delito. La puede realizar cualquier persona (art. 172 del Código Procesal Penal), lo que comprende desde luego a los alcaldes para denunciar los delitos que tengan ocurrencia en su comuna. En todo caso, la denuncia empieza y termina con la comunicación del hecho ante el Ministerio Público, Carabineros, la Policía de Investigaciones, Gendarmería o algún tribunal con competencia en lo penal, de manera que el denunciante no adquiere mayor protagonismo en el procedimiento que allí se puede generar.

Por el contrario, el querellante es un interviniente en el proceso penal, razón por la cual la facultad para deducir querella por un determinado delito queda restringida a ciertas personas (art. 111 Código Procesal Penal). Como regla general, la querella puede ser interpuesta por la víctima, su representante legal o su heredero testamentario. Asimismo, la puede deducir cualquier persona capaz de comparecer en juicio y domiciliada en la provincia, pero sólo respecto de hechos punibles cometidos en ese territorio que constituyan delitos terroristas, o también si los delitos son cometidos por un funcionario público que afectare garantías constitucionales o se causaren en contra de la probidad pública. Por último, los órganos y servicios públicos pueden interponer querellas cuando sus leyes orgánicas los faculten expresamente. Tal es el caso del Ministerio del Interior, los Intendentes y los Gobernadores, quienes gozan de una atribución mucho más robusta y procesalmente efectiva que la simple denuncia. Ellos pueden querellarse por algunos delitos relacionados con la alteración grave del orden público, la afectación de la seguridad pública, los hechos de violencia en recintos deportivos y el tráfico ilícito de drogas, según se desprende del artículo 3º, literal a), del D.F.L. Nº 7.912, que organiza las Secretarías de Estado.

En este contexto, parece adecuado que el Ministerio del Interior, los Intendentes y los Gobernadores puedan deducir querellas por algunos delitos preestablecidos. Pero que los alcaldes se encuentren privados de esa facultad, resulta una prohibición carente de sentido práctico y que refleja una concepción excesivamente centralista en materia de seguridad ciudadana. Las Municipalidades son el servicio público que mantiene un contacto más inmediato con la ciudadanía y con sus necesidades, siendo el brazo de la Administración del Estado más conectado con los problemas locales. En consecuencia, no parece razonable que el Ministerio del Interior, el Intendente y el Gobernador, que se encuentran en una posición geográfica mucho más lejana de la comuna de lo que se encuentra el alcalde, tengan de manera exclusiva una atribución valiosísima y que muchas veces no ejercen.

En consecuencia, es importante generar un cambio que sume con potestades reales al alcalde en el combate de la delincuencia, que vaya más allá de ser un simple denunciante con derechos sustancialmente menores al querellante.

La querella como herramienta procesal más efectiva

La interposición de una querella otorga importantes facultades a su titular. En primer lugar, le permite no sólo adherir a la acusación del Ministerio Público, sino también acusar particularmente cuando califique jurídicamente en forma distinta los hechos; plantear otra forma de participación del acusado; solicitar una pena distinta; ampliar la acusación del fiscal; y ofrecer la prueba necesaria para sustentar la acusación particular.

En segundo lugar, la figura del querellante impide que los fiscales puedan decretar el archivo provisional de la investigación bajo el argumento que no hay antecedentes que permitan desarrollar actividades conducentes al esclarecimiento de los hechos. Tercero, permite que el querellante actúe como controlador de las salidas alternativas al procedimiento (acuerdos reparatorios y suspensión condicional), inhibiendo al fiscal de solicitar salidas más fáciles. Por último, el querellante puede intervenir en la negociación de las penas que hacen el fiscal y el tribunal. Cabe advertir que ninguna de estas actuaciones puede realizarlas un denunciante, pues son exclusivas de las prerrogativas de la querella.

Por estos motivos, es preciso realizar un cambio legislativo en la pieza más alta de la pirámide normativa, modificando el artículo 83 de la Constitución Política, que señala que la acción penal no sólo la ejerce el Ministerio Público sino también el ofendido por el delito y las demás personas que determine la ley. En este precepto, es pertinente añadir la atribución del alcalde para deducir querellas por al menos algunos delitos.

Contenido del proyecto

El proyecto tiene por finalidad legitimar a los alcaldes para deducir querellas por ciertos delitos, equiparando esta atribución a la que dispone hoy el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, los Intendentes y los Gobernadores. Las requisitos copulativos que envuelven esta atribución edilicia son tres: contar con el acuerdo del concejo municipal; debe tratarse de ciertos delitos fundados y preestablecidos, no cualquiera; y respetar el orden de prelación en el ejercicio de la querella.

Ante todo, el proyecto precisa que para deducir la querella el alcalde debe contar con el acuerdo del concejo municipal. Este requisito obedece a tres razones. Desde luego, una decisión de esta naturaleza debe importar una necesaria transversalidad política, de manera que asegure un respaldo institucional o piso de legitimidad al alcalde en su accionar. También, resuelve un problema práctico referido a la necesidad de contar con recursos económicos para contratar los servicios de un abogado, en caso que la Municipalidad no tenga uno propio, lo que debe aprobar el concejo. Por último, si la querella resulta ser calumniosa, hay condena en costas o se demandan perjuicios, la responsabilidad patrimonial la asume la Municipalidad como un cuerpo.

El proyecto, además, señala que la querella debe efectuarse en contra de casos sumamente fundados ocurridos en el territorio de la Municipalidad y que afecten un interés colectivo de tal entidad que haga claramente necesaria su persecución.

De esta manera, en primer lugar los alcaldes podrán deducir querella por delitos que alteren gravemente el orden público, entendiéndose por tales aquellos que impidan o perturben gravemente la regularidad de las actividades empresariales, laborales, educacionales o sociales, o bien el funcionamiento de los servicios públicos o esenciales para la comunidad, o bien impidiendo o limitando severamente a un grupo de personas el legítimo goce o ejercicio de uno o más derechos, libertades o garantías reconocidos por la Constitución.

En segundo lugar, los alcaldes podrán querellarse por delitos que comprometan significativamente la seguridad pública, entendiéndose por tales aquellos que generen en toda la población o en un sector de ella el temor de ser víctima de delitos de la misma especie, tales como violación, estupro, homicidio, lesiones corporales, robo con violencia, robo con fuerza en las cosas, hurto, abigeato, receptación, usurpación, incendios, delito de daños. Siguiendo el mismo razonamiento del artículo 3º del D.F.L. Nº 7.912, en el concepto de compromiso significativo de la seguridad pública nunca podrán considerarse las faltas, los cuasidelitos, los delitos de acción privada, ni los incluidos en los Párrafos 2 y 5 del Título III; Párrafos 5, 7 y 8 del Título IV; Párrafos 2 bis, 3, 5 y 7 del Título VI; todos los del Título VII, salvo los de los Párrafos 5 y 6; los de los Párrafos 2, 4, 6 y 7 del Título VIII; los de los Párrafos 7 y 8 del Título IX, y los del Título X, todos del Libro Segundo del Código Penal.

En tercer lugar, los alcaldes podrán deducir querella por delitos que constituyan violencia en recintos deportivos, entendiéndose por tales aquellos contemplados en la ley N° 19.327, sobre prevención y sanción de hechos de violencia en recintos deportivos con ocasión de espectáculos de fútbol profesional.

En cuarto y último lugar, los alcaldes podrán querellarse por delitos que versen sobre el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, para lo cual se estará a lo contenido en la ley Nº 20.000 del mismo nombre.

Finalmente, el proyecto establece un orden de precedencia en el ejercicio de la querella. Este se conforma, en un primer llamado, por el Ministro del Interior y Seguridad Pública, los Intendentes y los Gobernadores, que hoy regula el D.F.L. Nº 7.912, de manera que solamente a continuación de ellos, cuando no hubieren ejercido esta forma de inicio del procedimiento, los alcaldes podrán interponer la querella.

Con esto se evita la multiplicidad injustificada de querellantes con intereses superpuestos, que involucra un gasto excesivo de recursos fiscales y atenta contra el principio de economía procesal.

Por las razones antes expuestas, someto a vuestra consideración el siguiente

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

Artículo Único.- Agrégase al inciso segundo del artículo 83 de la Constitución Política de la República, inmediatamente a continuación del punto aparte, que pasa a ser seguido, la siguiente expresión:

“Los alcaldes, con el acuerdo del concejo municipal, podrán querellarse por los delitos ocurridos dentro de su territorio y que alteren gravemente el orden público, comprometan significativamente la seguridad pública, constituyan violencia en recintos deportivos o versen sobre el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Con todo, los alcaldes no podrán querellarse por estos hechos cuando lo hubieren efectuado previamente el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el Intendente o el Gobernador respectivo, quienes siempre tendrán la preferencia de esta forma de inicio del procedimiento.”.