Boletín Nº 12.585-07

Proyecto de reforma constitucional, iniciado en moción de los Honorables Senadores señor Moreira, señoras Ebensperger y Van Rysselberghe, y señores Durana y Pérez, que incorpora al Fiscal Nacional y a los Fiscales Regionales como sujetos de acusación constitucional.

El control reciproco entre las instituciones del Estado constituye uno de los principios fundantes del Estado Democrático de Derecho moderno, sin el cual la democracia misma no es concebible ni practicable.

Ninguna institución del Estado puede ser completamente autónoma. Ello daría pie a la arbitrariedad y al ejercicio no regulado del poder por parte de una institución así concebida. Cada institución y sus más aftas autoridades, se encuentran sujetas a responsabilidad en sus diversas expresiones jurídicas: penal, civil, administrativa y, por cierto, política.

En el diseño constitucional original del Ministerio Público, que creó la figura del Fiscal Nacional y los Fiscales Regionales, se consideraron mecanismos administrativos internos de control, además de la supervisión de la Excelentísima Corte Suprema mediante el sistema de remoción establecido en el artículo 89 de la Constitución Política de la República por las causales de mal comportamiento y negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones. Como dicha disposición establece, la petición de remoción solo puede ser ingresada por el Presidente de la República, la Cámara de Diputados o diez de sus miembros y el Fiscal Nacional también puede pedir la remoción de una Fiscal Regional.

Sin embargo, y pese a diversos episodios públicos de cuestionamiento de las actuaciones de altas autoridades del Ministerio Público, hasta la fecha el mecanismo ha tenido escasa aplicación.

En tal sentido, destacan la destitución en el año 2005 de la entonces Fiscal Regional de la Región de la Araucanía, a petición del Fiscal Nacional de la época don Guillermo Piedrabuena y la solicitud de remoción del Fiscal Nacional planteada recientemente por un grupo de diputados que fue rechazada.

Ahora bien, este diseño omitió mencionar la responsabilidad política inherente al cargo que ostentan tanto el Fiscal Nacional como los Fiscales Regionales. Se consideró peligroso establecer este mecanismo por el riesgo de desestabilizar la persecución penal y subordinarla a los intereses de una mayoría parlamentaria circunstancial.

La propia Constitución Política de la República ha establecido el concepto de "notable abandono de deberes" para el caso de los magistrados de los tribunales superiores de Justicia y el Contralor General de la República, cuyas designaciones pasan por un doble filtro, esto es, la designación del Presidente de la República y aprobación del Senado. En el caso de los ministros de Corte de Apelaciones, la Corte Suprema elabora una terna que es enviada al Presidente de la República para

su designación directa sin requerir de aprobación por el Congreso; y sin embargo, aún en este caso, la Constitución establece la posibilidad de acusarlos constitucionalmente.

Siguiendo el criterio según el cual donde existe igual razón, debe existir igual disposición, cabe entonces concluir que, dado el mecanismo usado para su designación, como las altas funciones que cumplen tanto el Fiscal Nacional como los Fiscales Regionales, es razonable establecer un mecanismo para hacer efectiva la responsabilidad política que les cabe en el desempeño de sus cargos.

El temor de la mala aplicación de la norma carece de sustento en los hechos, por cuanto, en muy raras ocasiones se ha intentado ocupar esta norma para magistrados de la Corte Suprema o para el Contralor General de la República y solo en contadas oportunidades y por gravísimos y acreditados hechos, éstas han prosperado, dando cuenta de la existencia de responsabilidad política de los funcionarios destituidos.

El artículo 11 de la Convención de Naciones Unidas sobre Corrupción, refiriéndose a las medidas relativas al Poder Judicial y al Ministerio Público, dispone que, "1. Teniendo presentes la independencia del poder judicial y su papel decisivo en la lucha contra la corrupción, cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico y sin menoscabo de la independencia del poder judicial, adoptará medidas para reforzar la integridad y evitar toda oportunidad de corrupción entre los miembros del poder judicial. Tales medidas podrán incluir normas que regulen la conducta de los miembros del poder judicial."

El numeral segundo del mismo artículo señala, "2. Podrán formularse y aplicarse en el Ministerio Público medidas con idéntico fin a las adoptadas conforme al párrafo 1 del presente artículo en los Estados Parte en que esa institución no forme parte del poder judicial pero goce de independencia análoga.".

El texto vigente de nuestra Constitución Política, contempla la acusación constitucional respecto de los magistrados de los tribunales superiores de justicia, pero no respecto del Fiscal Nacional ni los fiscales regionales del Ministerio Público, quienes solo puede ser removidos mediante un procedimiento de índole judicial seguido ante la Corte Suprema.

En este sentido, tal como la Convención de Naciones Unidas sobre Corrupción advierte, la lógica del control democrático de la responsabilidad de las autoridades concurre de manera idéntica al caso de los magistrados de los tribunales. Se trata en ambos casos de magistraturas que ejercen poder sobre derechos fundamentales de los ciudadanos, pudiendo afectar con sus actuaciones bienes jurídicos de primer orden como la libertad personal, la honra y el patrimonio de las personas.

La posibilidad de acusar constitucionalmente a las más altas autoridades del Ministerio Público fue objeto de debate en la tramitación durante la tramitación Ley N° 19.519 de Reforma Constitucional que creó el Ministerio Público y que lo introdujo como órgano constitucionalmente autónomo.

En dicho contexto el entonces senador, actual Presidente de la República, señor Sebastián Piñera Echenique, señaló: "Soy abierto partidario, dado el enorme poder que tendrá el Fiscal Nacional -sin perjuicio de que en su nombramiento participen los tres Poderes del Estado-, de hacerle aplicable la acusación constitucional. Ésa es la forma en que la sociedad chilena exige responsabilidad a muchas otras autoridades, partiendo por el Presidente de la República, los Ministros de Estado, los Ministros de la Corte Suprema, los Generales de las Fuerzas Armadas y de Orden. Y, en consecuencia, pienso que la acusación constitucional también debería estar presente en una reforma constitucional de esta naturaleza. Éste es un tema que, sin duda, será polémico. Pero, en mi concepto, no corresponde que una autoridad que tendrá tanto poder se encuentre al margen de la responsabilidad política, manifestada en nuestra sociedad, principalmente con las máximas autoridades, mediante el mecanismo de la acusación constitucional.".

En suma, es jurídicamente injustificable que se sustraiga del mecanismo clásico de control constitucional de responsabilidad a las autoridades del Ministerio Público, especialmente considerando que en el texto vigente ya se encuentran sujetas a él todas las más altas autoridades de los poderes del Estado, incluyendo las de órganos autónomos como el Contralor General de la República.

En el mismo sentido, los ministros de los tribunales superiores de justicia, respecto de los cuales también podría argumentarse su exclusión con el objeto de cautelar la independencia de sus decisiones, se encuentran sujetos a la posibilidad de ser acusadas constitucionalmente desde el origen del texto constitucional.

Por estas consideraciones, sometemos a aprobación de este H. Senado la siguiente:

REFORMA CONSTITUCIONAL

Artículo Único. Agréguese en la letra c) del numeral 2) del artículo 52 de la Constitución Política de la República, entre las expresiones "Magistrados de los tribunales superiores de justicia" y la palabra "y" lo siguiente: "Fiscal Nacional del Ministerio Publico, fiscales regionales" precedido por coma.