Boletín N° 10.401-07

Proyecto de reforma constitucional, iniciado en moción de los Honorables Senadores señores De Urresti y Araya, que modifica el artículo 86 de la Constitución Política, para limitar la designación de los fiscales regionales.

1. Antecedentes

El Ministerio Público es un organismo autónomo constitucional, que tiene por función exclusiva dirigir la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado, y en su caso, ejercerá la acción penal pública. De igual manera, le corresponderá la adopción de medidas para proteger a las víctimas y a los testigos.

Dentro de la estructura de este organismo a los Fiscales Regionales les corresponde el ejercicio de las funciones del Ministerio Público en la región o en la extensión geográfica de la región, en general, realizan funciones de dirección, asumiendo la jefatura en la región correspondiente. Además conocen y resuelven las reclamaciones de los intervinientes en contra de un fiscal adjunto, y emiten propuestas y puntos de vista a nivel regional al Fiscal Nacional.

En este contexto el artículo 86 de la Constitución Política de la República dispone respecto de los fiscales regionales lo siguiente:

“Existirá un Fiscal Regional en cada una de las regiones en que se divida administrativamente el país, a menos que la población o la extensión geográfica de la región hagan necesario nombrar a más de uno”.

Los fiscales regionales serán nombrados por el Fiscal Nacional, a propuesta en terna de la Corte de Apelaciones de la respectiva región. En caso que en la región exista más de una Corte de Apelaciones, la terna será formada por un pleno conjunto de todas ellas, especialmente convocado al efecto por el presidente de la Corte de más antigua creación.

Los fiscales regionales deberán tener a lo menos cinco años de título de abogado, haber cumplido 30 años de edad y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio; **durarán ocho años en el ejercicio de sus funciones y no podrán ser designados como fiscales regionales por el periodo siguiente, lo que no obsta a que puedan ser nombrados en otro cargo del Ministerio Público**.”.

Por su parte, el artículo 30 de la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público, Nº 19.640, establece una norma idéntica al inciso final de la disposición recién citada.

Respecto de la duración en el cargo y la inhabilidad, hemos subrayado la norma específica que se refiere a este tema porque la oscuridad de la misma ha conllevado a

que se interprete de una forma incorrecta, lo que se explicara con más detalle a continuación.

2. Errónea interpretación de la norma constitucional y legal

La normativa anterior, en su aplicación, ha sido objeto de múltiples objeciones. Así, sin perjuicio que de acuerdo a las disposiciones recién citadas - inciso final del artículo 86 de la Carta Fundamental y el artículo 30 de la LOC del Ministerio Público - se establece que los fiscales regionales "no podrán ser designados como fiscales regionales por el periodo siguiente", la aparente claridad de estas normas no es tal, llevando al absurdo que, si bien el espíritu de la norma constitucional es que los fiscales regionales no puedan ser designados nuevamente como "fiscales regionales", éstos si lo han sido pero encabezando una región distinta.

El fenómeno anterior, ha sido "legalizado" por la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, la que se ha pronunciado, en su dictamen Nº 37717N07, señalando que "no existe impedimento para nombrar como fiscal regional a una persona que ha desempeñado dicho empleo, pero en una región diferente…**ya que el espíritu** de esas disposiciones es el de evitar que una persona continúe en forma indefinida en el ejercicio del mismo cargo."

Sin embargo, realizando el mismo ejercicio de interpretación del espíritu de la normativa constitucional que ha realizado este órgano contralor lo podemos hacer en otro sentido recurriendo, como corresponde, a la reglas de interpretación de las leyes que establece nuestro ordenamiento jurídico.

Pues bien, como resultado del análisis anterior, se ha podido concluir que el espíritu o fin último de los preceptos en cuestión, no es el que señala la Contraloría General de la República en su dictamen, ya que en virtud del estudio de la historia fidedigna de la ley que crea el Ministerio Público, y específicamente de las normas anteriormente citadas, debiera arribarse a la interpretación contraria, es decir, que en virtud de lo dispuesto tanto en la Constitución Política de la República, como en la Ley Orgánica del Ministerio Público, no se puede nombrar a un fiscal regional por un nuevo período en el cargo de fiscal regional, sea en la misma región o en otra distinta.

3. Historia fidedigna de la Ley N°19.519, que crea el Ministerio Público

Al consultar el espíritu de la ley que crea el Ministerio Público, es sostener que el inciso final del Artículo 86 de la Constitución (luego replicado en el artículo 30 de la LOC del Ministerio Público), que establece la duración en el cargo de los fiscales regionales, nunca fue redactado con el objetivo de evitar solamente que una persona que ejerce el cargo continúe en el mismo indefinidamente, sino que, efectivamente, era que esa persona que ejerció el cargo, no pudiera volver a ejercer como "fiscal regional" en la misma región o en otra distinta.

Lo anterior, se justifica de acuerdo a los siguientes antecedentes:

La norma constitucional se redactó de acuerdo a una proposición del ex Senador Miguel Otero cuya indicación al proyecto original señalaba:

"En el caso de los regionales, la vigencia del mandato es de 5 años **sin que puedan volver a ser nombrados en otro cargo de la misma categoría, empero, pueden optar al cargo de Fiscal Nacional o bien concursar para ser nombrados como fiscales adjuntos**."[1]

Esta indicación fue acogida en su espíritu, pero se modificó la vigencia de 5 a 10 años, unificando criterios con la duración en el cargo del Fiscal Nacional.

Al respecto el ex Senador Otero, informaba a la Sala del Senado en su calidad de Presidente de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, y luego de la discusión en particular del proyecto en la comisión, lo siguiente:

"Los fiscales regionales deberán cumplir los mismos requisitos que el Fiscal Nacional, con la salvedad que solo deberán haber cumplido 30 años de edad. De igual manera, duraran 10 años en sus funciones y no podrán ser designados como fiscales regionales para el periodo siguiente, lo que no obsta a que puedan ser nombrados en otro cargo del Ministerio Público"

Las razones para esta decisión, son similares a las expuestas en el caso del nombramiento del Fiscal Nacional, con la salvedad que pueden ser nombrados para otro cargo de dicho Ministerio Público. Esto obedece a que un fiscal regional puede terminar su período y sea conveniente para el servicio que pase a ser fiscal especial o que desarrolle otra función dentro del mismo Ministerio Público, lo que permite aprovechar su experiencia y capacidad si ha sido un funcionario idóneo."[2]

Como es posible dilucidar, la intención del legislador fue, por una parte, evitar la duración indefinida en un mismo cargo (solo respecto de la misma región),y, por otra, evitar que un fiscal regional siguiera en el mismo cargo, pero de manera específica, es decir como cargo de "fiscal regional", independiente de la región en que ejerza.

Así, cuando durante la discusión en particular se hace alusión a "otro cargo", se hacía referencia a un cargo distinto al de fiscal regional. De hecho, la ex Senadora Olga Feliú, señaló, mediante una indicación, que estaba por desestimar la última frase, (que dice "lo que no obsta a que puedan ser nombrados en otros cargos del Ministerio Público) en base a la siguiente reflexión:

"La verdad es que se llega a un exceso cuando se dice que los fiscales regionales no podrán ser designados para un período siguiente- o sea, no podrá haber un nuevo nombramiento respecto de ellos"……. "lo que no obsta a que puedan ser nombrados en otro cargo del Ministerio Público"…….. "Y, por supuesto, pueden ser nombrados en otros cargos del Ministerio Público, porque **su inhabilidad es solo para desempeñar el cargo de fiscal regional**"[3]

Si bien la propuesta de la ex senadora Sra. Feliú no prosperó, es ejemplificadora en relación a que cuando el legislador se refiere al "cargo", se refiere al de "fiscal regional", lo que implica que se impide que puedan asumir la misma función en otras regiones, porque la inhabilidad es precisamente respecto del cargo.

Por tanto, en virtud de las consideraciones recién expuestas, el presente proyecto de reforma constitucional se hace cargo del verdadero espíritu de la disposición contenida en nuestra Carta Fundamental y de esta manera, se clarifica la prohibición de la designación de un fiscal regional por un nuevo período ya sea en la región en que estaba ejerciendo o en cualquier otra.

4. Fortalecimiento institucional y regional

Además de las razones señaladas en los párrafos anteriores, existen circunstancias en esta práctica que atentaría contra el fortalecimiento institucional toda vez que al existir esta práctica rotatoria entre los fiscales regionales, no habría cabida para que los fiscales adjuntos vean posibilidades de aspirar al cargo de jefe regional.

La Asociación de Fiscales ha hecho presente esta molestia como gremio señalando por ejemplo que "se burla el espíritu de la ley, que no permite a reelección de un fiscal regional en el mismo lugar, entonces se van a otra fiscalía en la que no han estado nunca. Entonces creemos que **competir con fiscales regionales con otros fiscales adjuntos, es una competencia desleal**, ya que ellos ya fueron nombrados antes por el fiscal regional, cuentan con su confianza, se reúnen permanentemente en consejo, tienen una relación estrecha y directa, **entonces una competencia entre un fiscal regional y un fiscal adjunto no es justa."[4].**

Por otro lado, es importante que un fiscal regional tenga arraigo en su zona, para que pueda emprender las labores de dirección con la seguridad que otorga el hecho de ser y conocer la realidad de la zona que dirige.

La comisión de delitos es distinta según las regiones del país en que nos encontremos, y ese es un factor que no se debe desconocer a la hora de realizar las designaciones.

Si bien no se trata que solamente se designe a una persona oriunda de la región que se trate, si señalamos que debe ser un factor a considerar y que por tanto la prohibición que se pretende establecer a través del presente proyecto de ley va en este sentido.

5. Objetivos del proyecto de ley

---

[1] Historia de la Ley 19.519. Pág. 40 y 41 disponible en línea en: http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=75674&buscar=19519
[2] Ibid. Pág. 106
[3] Op Cit. Pág. 227.
[4] Declaraciones de Paolo Muñoz, Presidente regional (Bío-Bío) de la Asociación de Fiscales, disponible en línea en: http://www.diarioconcepcion.cl/?q=content/asociaci%C3%B3n-de-fiscales-cuestiona-nombramientos-en-la-instituci%C3%B3n>

A través del presente proyecto de reforma constitucional, tiene por objetivo modificar el artículo 86 de nuestra Carta Fundamental, en el sentido de señalar explícitamente que los fiscales regionales no podrán ser designados para un nuevo período.

Loa anterior, busca cumplir con los siguientes objetivos:

a) Incentivar un mejor y más eficiente desempeño de los fiscales, quienes podrán optar a cargos de mayor jerarquía, fortaleciendo con esto la institucionalidad del Ministerio Público.

b) Dar reconocimiento al verdadero espíritu de la ley, claramente manifestado en la historia fidedigna de su establecimiento, según lo establecido en párrafos anteriores.

Por todo lo anterior es que venimos en presentar el siguiente,

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

ARTÍCULO ÚNICO: Modifíquese el inciso final del artículo 86 de la Constitución Política de la República en el siguiente sentido:

“Los fiscales regionales deberán tener a lo menos cinco años de título de abogado, haber cumplido 30 años de edad, y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio; durarán ocho años en el ejercicio de sus funciones **y no podrán ser designados como fiscales regionales nuevamente**, lo que no obsta a que puedan ser nombrados en otro cargo del Ministerio Público”.