Modifica la ley N° 19.640, orgánica constitucional del Ministerio Público, para incorporar en su estructura una Contraloría Interna

Boletín N° 13193-07

Antecedentes generales.

Con la puesta en funcionamiento de la reforma procesal penal de manera parcial a partir del año 2000, hasta su completa aplicación ya a todo el país en el 2005, se intentó dar una respuesta integral y coherente a la necesidad impostergable de adaptar un sistema de justicia penal a los requerimientos propios de la sociedad actual. Efectivamente, el sistema procesal penal anterior estaba ideado en la Europa del siglo XV y databa en nuestra legislación positiva desde 1906, por esa razón, contemplaba prácticamente un único procedimiento mediante el que se determinaba la procedencia de una sanción penal, lo cual estaba a cargo de un solo juez que recibía la autoridad del Soberano y después del Estado, de ahí que no fuese necesario la existencia de un reconocimiento explícito de los derechos y garantías fundamentales de las personas frente al Estado, sumado a un contexto de extrema opacidad procesal a raíz de la escrituración y con una escasa posibilidad de controlar las actuaciones judiciales por parte de los propios intervinientes, pues en definitiva, y haciéndole honor a su denominación, existían más bien inquisidores en vez de jueces.

La transición de un sistema inquisitivo a uno verdaderamente contradictorio significó asimilar el tratamiento de delitos desde una visión criminógena compleja y la adaptación del Proceso Penal a esa comprensión, realizando una clara separación entre la labor de investigación y persecución penal –concentrada en el Ministerio Público-, y otra netamente judicial, con tribunales que cautelen la observancia de la Constitución y la ley en esas tareas, además de producir una decisión judicial con participación de los interesados, observando modelos procesales propios de un Estado de Derecho en que una pena debe ser el resultado de un proceso previo desarrollado con apego a las garantías fundamentales que permitan calificarlo de justo o debido, es decir, un estándar jurídico responsable que posibilite administrar justicia lidiando con las peores formas de conducta social.

En definitiva la reforma procesal fue importante y necesaria puesto que significó comprender la seguridad pública desde un punto de vista moderno y complejo, además de

implementar una dimensión de justicia penal que se legitima a través de un procedimiento adversarial, público y contradictorio, con una metodología que permite colocar a los tribunales al servicio de las mejores decisiones posibles, diferenciando entre las distintas salidas posibles bajo la premisa de que es necesario un castigo, pero aún más importante una rehabilitación, abordando el problema en términos de condenar a quienes deben ir a la cárcel por razones anti delictuales pero distinguiendo a su vez la diferencia implícita entre un robo problemático por drogas y un delito por tráfico de influencias en tanto afectación de bienes jurídicos de distinta relevancia. Por ello que la incorporación al Poder Judicial de un sistema de persecución penal con un alto nivel de sofisticación exige contar con actores institucionales que puedan asumir los diversos roles señalados. Bajo ese contexto se creó el Ministerio Público, institución consagrada constitucionalmente mediante la ley 19.519 que introdujo un nuevo capítulo a la carta fundamental, estableciéndose como un "Un organismo autónomo, jerarquizado, con el nombre de Ministerio Público, dirigirá en forma exclusiva 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 en la forma prevista por la ley. De igual manera, le corresponderá la adopción de medidas para proteger a las víctimas y a los testigos. En caso alguno podrá ejercer funciones jurisdiccionales"[1].

No obstante la reforma se ha mostrado insuficiente pues actualmente el Ministerio Público no se encuentra ajeno a la crisis institucional chilena, la cual se acentúa especialmente en esta institución dada su importancia, siendo objeto de fuertes críticas a raíz de múltiples causas.

Antes que todo es importante recordar que una de las asignaturas pendiente en la transición política chilena fue el sistema de nombramientos de jueces y fiscales como un intento de fortalecer la independencia del Poder Judicial, proceso que se inició con el Presidente Aylwin pero que no pudo llegar a buen puerto por razones propias de la característica de esa transición, en consecuencia, cuando surge el Ministerio Público, hereda los diseños fundamentales presentes en el Poder Judicial. Por otro lado, al comenzar a expresarse la crisis institucional por el financiamiento de la política, el Ministerio Público muestra en un inicio una notoria musculatura institucional al investigar esos delitos, pero aquello genera una contra reacción por parte del poder que intenta influenciar el sistema procesal penal en la búsqueda de impunidad, para posteriormente dar cuenta de un órgano de persecución penal que no resistió la presión de investigar a los poderosos. La consecuencia fue el descrédito y puesta en cuestión de su función, valga como botón de muestra la encuesta CEP[2] al indicar que desde el 2014 al 2017 solo un 12-14% de la población confía en la institución.

Producto de todo lo anterior es que el 8 de agosto de 2018 se creó una mesa de trabajo que estuvo compuesta por parlamentarios, académicos, juristas y funcionarios del Ministerio Público, de la cual surgieron un conjunto de propuestas para mejorar el funcionamiento de la institución, tales propuestas han sido incorporadas al presente documento el que además elabora otras que

1 Artículo 83 de la Constitución Política de la República.
2 ver: https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20170601/asocfile/20170601155007/encuestacep_abr_may2017.pdf

complementan el trabajo realizado por la mesa. En el caso de este proyecto de ley, se generó la propuesta de crear una contraloría interna que estará a cargo del Contralor General del Ministerio Público que tiene por objeto, homologar a nivel interno, el funcionamiento de la Contraloría General de la República para establecer un sistema de control interno de los actos de la administración y la fiscalización de los gastos de dicho organismo.

Objetivo del Proyecto.

El proyecto tiene como objetivo modificar la ley 19.640, orgánica constitucional del Ministerio Público, para crear una Contraloría Interna que estará a cargo del Contralor General del Ministerio Público. La Contraloría Interna tendrá por objeto fiscalizar el debido ingreso e inversión de los fondos verificar el examen y juzgamiento de las cuentas que deben rendir las personas o entidades que tengan a su cargo fondos o bienes de esas instituciones y de los demás Servicios o entidades sometidos por ley a su fiscalización, y la inspección de las oficinas correspondientes; llevar la contabilidad general del Ministerio Público, vigilar el cumplimiento de las disposiciones del o los reglamentos internos y Administrativos y desempeñar, finalmente, todas las otras funciones que le encomiende esta ley.

Proyecto de ley.

"Modifica la ley 19.640, orgánica constitucional del Ministerio Público para crear la Contraloría Interna"

Artículo Único:
Modificase la ley 19.640, que establece la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público en el siguiente sentido:

1. Para incorporar en el artículo 12 un nuevo párrafo final del siguiente tenor:
" Con independencia de los órganos anteriormente mencionados, existirá una Contraloría Interna que será dirigida por el Contralor General del Ministerio Público"

2. Agréguese el Párrafo 2º bis "*De la Contraloría Interna"*

3. Agréguese los siguiente artículos:

a. *Artículo 23 bis. Existirá una Contraloría interna, la cual será dirigida por la o el Contralor General del Ministerio Público, y tendrá por objeto fiscalizar el debido ingreso e inversión de los fondos verificar el examen y juzgamiento de las cuentas que deben rendir las personas o entidades que tengan a su cargo fondos o bienes de esas instituciones y de los demás Servicios o entidades sometidos por ley a su fiscalización, y la inspección de las oficinas correspondientes; llevar la contabilidad general del Ministerio Público, vigilar el cumplimiento de las disposiciones del o los reglamentos internos y Administrativos y desempeñar, finalmente, todas las otras funciones que le encomiende esta ley y los demás preceptos vigentes o que se dicten en el futuro, que le den intervención, garantizando la probidad, transparencia, responsabilidad del derecho y la autonomía del Ministerio Público, actuando de manera autónoma del Fiscal Nacional y Consejo General.*

b. *Articulo 23 ter. Para ser nombrado Contralor General del Ministerio Público se requiere cumplir con los requisitos que establece el artículo 14 para la designación del Fiscal Nacional.*

c. *Artículo 23 Quater. Una ley determinará la forma en la que se designará al Contralor General del Ministerio Público.*

d. *Artículo 23 quinquies. El Contralor General del Ministerio durará 4 años en su cargo y no podrá ser designado para el periodo siguiente. Los plazos de días contemplados en este artículo y en el precedente serán de días corridos.*

e. *Artículo 23 sexies. El Contralor tendrá las atribuciones y deberes que respecto de él o de la Contraloría señalen esta ley y demás disposiciones vigentes o que se dicten. El Contralor dispondrá por medio de resoluciones acerca de los asuntos que son de su competencia y que él determine en forma definitiva. En los casos en que el Contralor informe a petición de parte o de jefaturas de Servicio o de otras autoridades, lo hará por medio de dictámenes. Corresponderá al Contralor dictar las resoluciones necesarias para determinar en detalle las atribuciones y deberes del personal y las condiciones de funcionamiento de los distintos estamentos del Ministerio Público. Corresponderá exclusivamente al Contralor informar sobre derecho a sueldos, gratificaciones, asignaciones, desahucios, pensiones de retiro, jubilaciones y el funcionamiento de cada una de las áreas sometidas a su fiscalización, para los efectos de la correcta aplicación de las leyes y reglamentos que los rigen. Del mismo modo, le corresponderá informar sobre cualquier otro asunto que se relacione o pueda relacionarse con la inversión o compromiso de los fondos públicos, siempre que se susciten dudas para la correcta aplicación de las leyes respectivas. La Contraloría no intervendrá ni informará los asuntos que por su naturaleza sean propiamente de carácter litigioso, o que estén sometidos al conocimiento de los Tribunales de Justicia, que son de la competencia del Consejo*

de Defensa del Estado, sin perjuicio de las atribuciones que, con respecto a materias judiciales, reconoce esta ley al Contralor. De acuerdo con lo anterior, sólo las decisiones y dictámenes de la Contraloría General del Ministerio Público serán los medios que podrán hacerse valer como constitutivos de la jurisprudencia administrativa.

_____

H. Diputada Claudia Mix