Modifica la Carta Fundamental para incluir al Fiscal Nacional y a los fiscales regionales del Ministerio Público, entre las autoridades susceptibles de acusación constitucional

Boletín N°11726-07

1. FUNDAMENTOS

La responsabilidad de las autoridades así como el control de sus actos, son conceptos ubicados en la base de todo Estado Constitucional y Democrático de Derecho. Desde el Derecho Romano[1] ya podemos encontrar mecanismos de control sobre las autoridades, pasando por la conformación de los sistemas jurídicos europeos, hasta su recepción en el marco del derecho colonial[2].

La doctrina jurídica nos ilustra sobre esta materia al señalar que existen fundamentalmente dos clases de controles. Por una parte están aquellos que se manifiestan como coparticipación en el ejercicio de determinadas facultades, de tal forma que éstas no pueden ser ejercidas solamente por uno de los detentadores del poder. Por otra, está el control como atribución para "intervenir discrecionalmente en la actividad del otro detentador del poder". En el primer caso, el control es entendido como una necesaria colaboración, mientras que en este último se manifiesta como la superioridad, aunque sea sólo en los supuestos determinados por la Constitución, de un poder sobre otro[3].

Asimismo, los controles pueden ser clasificados en intraorgánicos e interorgánicos, dependiendo de si es ejercido al interior del propio órgano o si el control

---

[1] Ver. Marienhoff, Miguel S. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I, Teoría general. 2ª edición, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1977, p. 780.

[2] Ejemplo de esto sería el juicio de residencia, al que se encontraban sujetas las autoridades coloniales.

[3] De la Garza Santos, Iván. "La responsabilidad política de los servidores públicos en el sistema presidencial mexicano: el juicio político", en https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2834/6.pdf, p. 175.

proviene desde fuera. También es posible distinguir los controles entre políticos, jurídicos y sociales[4].

Actualmente, nuestro diseño constitucional contempla en el numeral 2 del artículo 52 de la Constitución Política el listado de autoridades que pueden ser sujetos de acusación constitucional por parte de la Cámara de Diputados ante el Senado de la República, identificando para cada caso las causales y los requisitos de quórum para su tramitación.

De la lectura de lo dispuesto en el precepto citado puede apreciarse que nuestro texto constitucional excluye de este tipo de control interorgánico al Fiscal Nacional y a los Fiscales Regionales del Ministerio Público. La Constitución opta, en cambio, por establecer en el artículo 89 un procedimiento de remoción de estas autoridades, cuya decisión se encuentra radicada en la Corte Suprema.

La posibilidad de acusar constitucionalmente a los altos titulares del Ministerio Público fue objeto de debate en la tramitación de la Ley N° 19.519 de Reforma Constitucional que creó el Ministerio Público y que lo introdujo como un órgano dotado de autonomía constitucional. En efecto, se pueden apreciar algunas cuestiones interesantes en el debate legislativo dado con ocasión de la tramitación de la referida reforma. Así, en el marco del debate llevado a cabo en la Sala del Senado, el entonces **H. Senador Otero** señalaba:

"(…) *[P]ero para algunos de nosotros resulta indispensable recalcar el hecho de que la remoción del Fiscal Nacional y de los fiscales regionales del Ministerio Público no puede quedar entregada a una acusación política. No por desconfianza en los sectores políticos, sino por lo que ocurre en la realidad. Hace poco tiempo -a pesar de que la Constitución señala expresamente que no se puede acusar a los ministros de la Corte Suprema por los fallos que emitan-, se formuló una acusación constitucional en la Cámara de Diputados*

[4] Ibíd.

en contra de uno de ellos. ¿Qué ocurriría si se obtiene la mayoría necesaria para entablar una acusación en contra de un fiscal que esté investigando a un miembro del Gobierno o de las fuerzas que lo integran? Ello sería la mejor manera de paralizar sus investigaciones o de atemorizarlo. Por eso, optamos por la única solución que, dentro de lo humanamente posible, permite resguardar a los fiscales: que sólo puedan ser removidos por un organismo de la calidad de la Corte Suprema y con un quórum muy alto, porque, de lo contrario, evidentemente ellos no podrán realizar las grandes investigaciones que en algunos casos es menester realizar en una República[5]

A su turno, el entonces **H. Senador Diez** sostuvo:

Necesitamos revestir la figura del Ministerio Público de garantía de independencia y de respeto a los derechos ciudadanos. Estoy cierto de que se ha hecho un esfuerzo. Por ejemplo, la destitución de fiscales por los cuatro séptimos de la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados, o de 10 de sus miembros. Pero fijémonos bien. El poder político es el requirente; no tiene juicio decisorio. Considero que esto es inaceptable. Al parecer, hemos confundido nuestro juicio por lo ocurrido respecto de la última acusación constitucional a algunos ministros de la Corte Suprema, en la cual, a mi juicio, el Congreso se excedió en la aplicación de las normas.

Pero analicemos la historia: es un caso en 150 años. No constituye una regla general. El sistema actual, a mi modesto entender, ha contribuido a la independencia del Poder Judicial frente a la acción política, y lo ha liberado de la tentación de intervenir en ella por existir la acusación constitucional. El creer que los representantes de la ciudadanía son una parte no

[5] Sesión de Sala del Senado de 15 de abril, 1997. Diario de Sesión en Sesión 40. Legislatura 334. Discusión General.

confiable de la sociedad contemporánea puede ser un error trágico.

En efecto, la acción de los poderes políticos -especialmente, del Congreso Nacional- está sujeta a la fiscalización pública, a veces implacable o excesiva. Pero el Parlamento no puede sustraerse de ella, es consubstancial a su carácter democrático y a su origen -en elecciones populares-. La acción de otros organismos del Estado carece de esta inmensa garantía de la transparencia, que, en definitiva, es la defensa suprema y más eficaz para asegurar una conducta adecuada de los órganos del Estado[6]*.*

Finalmente, resaltamos la opinión expresada en ese entonces por el actual Presidente de la República, señor **Sebastián Piñera**, en su calidad de Senador, quién sostuvo en el debate parlamentario:

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[7].

Las opiniones resaltadas demuestran que el debate sobre esta materia no fue eminentemente técnico, sino

[6] Ibíd.
[7] Ibíd.

que estuvo, en buena medida, antecedido de las posiciones que adoptaron los legisladores en torno a experiencias puntuales de acusación constitucional contra ministros de la Corte Suprema. De ello también da cuenta la fundamentación de otra moción parlamentaria presentada en este mismo sentido por el diputado Ulloa y el ex diputado Hasbún (Boletín N° 11421-07). Por su parte, una moción suscrita, entre otros, por el diputado Gonzalo Fuenzalida (Boletín N° 11477-07), recoge la idea de que esta decisión obedeció a cierta transacción entre los órganos colegisladores y el Poder Judicial, el que habría resentido la pérdida de facultades que representaba para los jueces la creación de un nuevo órgano que tuviera a su cargo la persecución penal. Por tales razones se habría preferido un mecanismo que permitiera a la Corte Suprema mantener cierta superioridad sobre el Ministerio Público al participar no solo de la designación de sus autoridades, sino también al ser la instancia decisoria sobre la remoción de sus titulares de más alto rango. El mismo sentido, la moción iniciada por los diputados Ascensio, Saffirio, Venegas y otros (Boletín N° 8554-07), en que dan cuenta de que la idea original sobre esta materia contemplaba la posibilidad de acusar constitucionalmente al Fiscal Nacional y Fiscales Regionales, lo que habría sido modificado en el curso de su tramitación legislativa por razones que hemos ya referido.

En suma, no resulta comprensible que se sustraiga de este mecanismo de control a las autoridades del Ministerio Público, considerando que actualmente se encuentran sujetas a él, entre otros, el Contralor General de la República, como autoridad unipersonal, comparable entonces con las características del Fiscal Nacional. Asimismo, los ministros de los tribunales superiores de justicia, respecto de quienes también podría argumentarse su exclusión en razón de cautelar

la independencia, se encuentran, desde hace mucho, inscritos como autoridades que pueden ser acusadas constitucionalmente.

2. DERECHO COMPARADO

Se presentan a continuación tres experiencias comparadas, a modo de ilustrar el debate en este asunto: Perú, Ecuador y Argentina. Estos tres países contemplan la posibilidad de acusación constitucional a sus altas autoridades dedicadas a la persecución penal.

a) Perú

El sistema peruano presenta dos posibilidades de remoción, una por el Consejo Nacional de la Magistratura y otra por el Congreso Nacional. Sobre esta última, la Constitución peruana señala:

*"**Artículo 99°.-** Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; **a los fiscales supremos**; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas.*

***Artículo 100°.-** Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad. El acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente y ante el Pleno del Congreso. En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la*

Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente.
La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos. Los términos de la denuncia fiscal y del auto apertorio de instrucción no pueden exceder ni reducir los términos de la acusación del Congreso".

b) Ecuador

La Constitución ecuatoriana radica en su Asamblea Nacional la posibilidad de acusar a estas autoridades:

"***Art. 131***.- *La Asamblea Nacional podrá proceder al enjuiciamiento político, a solicitud de al menos una cuarta parte de sus miembros y por incumplimiento de las funciones que les asignan la Constitución y la ley, de las ministras o ministros de Estado, o de la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado,* ***Fiscalía General del Estado****, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública General, Superintendencias, y de los miembros del Consejo Nacional Electoral, Tribunal Contencioso Electoral, Consejo de la Judicatura y Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, y de las demás autoridades que la Constitución determine, durante el ejercicio de su cargo y hasta un año después de terminado.*
Para proceder a su censura y destitución se requerirá el ***voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional****, con excepción de las ministras o ministros de Estado y los miembros de la Función Electoral y del Consejo de la Judicatura, en cuyo caso se requerirá las dos terceras partes.*
La censura producirá la inmediata destitución de la autoridad. Si de los motivos de la censura se derivan indicios de responsabilidad penal, se dispondrá que el asunto pase a conocimiento de la autoridad competente".

c) Argentina

En el caso argentino, la Ley Orgánica del Ministerio Publico remite a las normas de la Constitución relativas a acusación constitucional:

Ley Orgánica del Ministerio Público

ARTÍCULO 76. *— Mecanismos de remoción. El Procurador General de la Nación solo puede ser removido por las causales y mediante el procedimiento establecidos en los artículos 53 y 59 de la Constitución Nacional.*

Constitución Nacional

Artículo 53*.- Sólo ella [Cámara de Diputados] ejerce el derecho de acusar ante el Senado al presidente, vicepresidente, al jefe de gabinete de ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por la mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes.*

Artículo 59.- *Al Senado corresponde juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados, debiendo sus miembros prestar juramento para este acto. Cuando el acusado sea el presidente de la Nación, el Senado será presidido por el presidente de la Corte Suprema. Ninguno será declarado culpable sino a mayoría de los dos tercios de los miembros presentes.*

Artículo 60.- *Su fallo no tendrá más efecto que destituir al acusado, y aun declararle incapaz de ocupar ningún empleo de honor, de confianza o a sueldo en la Nación. Pero la parte condenada quedará, no obstante, sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios".*

3. CONCLUSIONES.

El Congreso Nacional es el poder del Estado que, de acuerdo a lo establecido en los artículos 52° numeral 2) y 53° numeral 1), se encuentra facultado para formular las acusaciones constitucionales y resolverlas, por intermedio de la Cámara de Diputados y el Senado, respectivamente. Dicha facultad, se sostiene en el ejercicio democrático de la soberanía de la Nación que se ejerce por el pueblo a través de sus representantes elegidos mediante elecciones periódicas, por sufragio universal, tal como ha sido establecido en el inciso primero del artículo 5° de la Constitución:

“Artículo 5º.- La soberanía reside esencialmente en la Nación. Su ejercicio se realiza por el pueblo a través del plebiscito y de elecciones periódicas y, también, por las autoridades que esta Constitución establece. Ningún sector del pueblo ni individuo alguno puede atribuirse su ejercicio.”

En este sentido, este juicio político, que confiere un control político en orden a consagrar la supremacía y vigencia constitucional, escapa de las sanciones propias de los tribunales con competencia penal o administrativas, formulando sanciones de rango político a las más altas autoridades del Estado que, de acuerdo al texto constitucional vigente.

Lo anterior, permite prevalecer, resguardar y garantizar el ejercicio institucional del Estado Constitucional de Derecho, controlando y limitando el poder, evitando actuaciones que transgredan el orden constitucional, asegurando el debido control de frenos y contrapesos, propio del principio de

separación de poderes, responsabilizando a dichas autoridades por actos cometidos en el desempeño de sus cargos que resulten contrarias a las atribuciones que les han sido establecidas, según las causales expresamente prescritas.

Por tanto, residiendo este control político en el Congreso Nacional, no parece encontrar justificación legal para dejar fuera de sus atribuciones la posibilidad de formular acusación constitucional en contra del Fiscal Nacional y fiscales regionales, estimando, además, que dicha facultad se condice con el propio sistema institucional concebido por el poder constituyente originario, que ha entregado el rol de resguardo del control político institucional de altos funcionarios a la Honorable Cámara de Diputados y del Senado. En el caso, el Fiscal Nacional y los fiscales regionales, son representantes de un organismo autónomo y jerarquizado establecido en el artículo 83° y siguientes de la Carta Fundamental, cuya concepción en nuestro ordenamiento jurídico se gesta con la sustancial modernización que experimentó nuestro sistema procesal penal y cuyo actuar debe estarse a la Constitución y leyes dictadas conforme a ella, debiendo por tanto controlarse y limitarse el poder, en pos de la organización de nuestro Estado Constitucional de Derecho. De presentarse contravenciones a éstas, que pudieran vulnerar las normas establecidas, el Congreso Nacional debe contar con las herramientas constitucionales para formular acusaciones que permitan ejercer el debido control a través de la Cámara de Diputados, de lo que debe resolver el Senado como jurado.

Asimismo, considerando la diversa naturaleza de los controles, no se problema en mantener la posibilidad

de remoción por la Corte Suprema, atendida la diferencia en sus causales y procedimiento.

4. IDEA MATRIZ

En razón de lo expuesto, se ha estimado necesario incluir al Fiscal Nacional y a los Fiscales Nacionales como autoridades susceptibles de acusación constitucional, por las mismas causales y requisitos aplicables para el Contralor General de la República y para los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, esto es, por notable abandono de deberes.

En atención a lo precedentemente expuesto, vengo en proponer el siguiente:

Proyecto de Reforma Constitucional

Artículo Único:

1.- Intercálese en la letra c) del numeral 2 del artículo 52 de la Constitución Política, luego de la expresión "*tribunales superiores de justicia*" y seguido de una coma, las palabras "Fiscal Nacional y fiscales regionales del Ministerio Público".

2.- En el inciso primero del artículo 89 de la Constitución, para eliminar la palabra "solo" ubicada entre las palabras "fiscales regionales" y "podrán ser removidos".

RAUL SOTO MARDONES

Diputado de la República