MENSAJE DE S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, CON EL QUE INICIA UN PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE CREA UNA FISCALIA ESPECIAL PARA DIRIGIR LAS INVESTIGACIONES Y SOSTENER LA ACCIÓN PENAL EN LOS CASOS DE DELITOS DE ALTA COMPLE-JI-DAD.

SANTIAGO, 20 de abril de 2012.

M E N S A J E Nº 060-360/

Honorable Cámara de Diputados:

A S.E. EL PRESIDENTE DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS.

En uso de mis facultades cons-titu-cionales, someto a consideración del H. Congreso Nacional el presente proyecto de reforma constitucional.

I. FUNDAMENTOS DEL PROYECTO

El Gobierno que encabezo ha establecido como prioridad, dentro de su agenda de seguridad pública, la investigación y persecución de los denominados casos de criminalidad altamente compleja. Esta medida es concordante con lo señalado por el Ministerio Público en su plan estratégico para el período 2009 – 2015, donde declara explícitamente el objetivo de abordar el desafío que presentan los delitos de mayor complejidad.

En efecto, en la actualidad el Ministerio Público cuenta con una estructura piramidal, en cuya cúspide se encuentra la Fiscalía Nacional –que no

posee facultades operativas- y, bajo ella, dieciocho (18) Fiscalías Regionales que actúan a través de sus respectivas fiscalías locales.

Todas las fiscalías antes mencionadas están concebidas en un marco de la persecución de delitos comunes. La especialización de distintas unidades ha resultado difícil, ya que no cuentan con la necesaria exclusividad en la investigación.

Esta carencia institucional en casos de alta complejidad ha implicado grandes dificultades al momento de enfrentar investigaciones de esa naturaleza.

La definición de complejidad incorpora características tales como: (i) supraterritorialidad; (ii) exigencia de plataformas tecnológicas que permitan realizar investigaciones eficientes; (iii) extensos períodos de investigación previo a la formalización de la misma; (iv) grandes volúmenes de información, datos, documentos, informes de carácter técnico, los que necesitan del correspondiente análisis; (v) distintos actores involucrados tales como la Contraloría General de la República, la Unidad de Análisis Financiero, el Servicio de Impuestos Internos, el Servicio Nacional de Aduanas, además de las policías; y, (vi) involucran un gran número de imputados, víctimas y/o testigos.

Estas características, justifican la necesidad de desarrollar un trabajo especializado, exclusivo y excluyente de otras funciones.

En este planteamiento, deben ser consideradas todas las dificultades propias de la persecución penal de estos delitos, a fin de establecer prioridades en la investigación de casos y redefinir competencias. Particularmente importante resulta el tratamiento de la supraterritorialidad nacional e

internacional, factor esencial al momento de establecer competencias independientes con los fiscales regionales hoy existentes.

Es por ello que, tanto el programa de Gobierno como la agenda legislativa conjunta de los Ministerios de Justicia e Interior y Seguridad Pública, contemplan la creación de una Fiscalía Especial para dirigir las investigaciones y sostener la acción penal en los delitos de alta complejidad.

Esta Fiscalía Especializada tendrá a su cargo las causas por delitos que revistan una alta complejidad, ya sea por la extensión territorial de la investigación, las particulares características de la misma, las circunstancias de la comisión, o por la naturaleza misma del delito cometido.

En este contexto, el Ministerio Público ha estimado que esta Fiscalía Especial de Investigaciones de Alta Complejidad debería investigar y sostener la acción penal en alrededor de doscientas (200) causas anuales que poseen las características antes descritas, distribuidos entre todos los tipos de delitos que conformarán su competencia por materias.

1. Principios Organizacionales del Ministerio Público

Actualmente, el Ministerio Público se rige por principios organizacionales que regulan su estructura y forma de actuación. Ellos son: (i) unidad; (ii) jerarquía; y (iii) independencia funcional (Horvitz y López, 2002).

Ahora bien, en relación al principio de unidad de los fiscales, se debe considerar que ellos representan al Ministerio Público en cada una de las actuaciones procesales que realizan con sujeción a la ley.

Por su parte, y desde la perspectiva de la jerarquía, se debe tener presente que la estructura actual implica que quienes se desempeñan en los eslabones inferiores de la institución deben obediencia a quienes realizan funciones en los superiores, hasta llegar al Fiscal Nacional. Sin perjuicio de la regla general recién expresada, la subordinación jerárquica bajo la cual se estructuran los fiscales no es absoluta. Así, se reconoce una mayor independencia funcional en la relación existente entre los Fiscales Regionales y el Fiscal Nacional.

En cuanto a esta independencia funcional, durante el debate de la reforma constitucional que incorporó el Ministerio Público como actor en el proceso penal chileno, este tema fue considerado como especialmente relevante, señalándose entre otras cosas: "(…) que cada fiscal debe tener la autonomía necesaria que le permita realizar su función sin presiones indebidas de quienes sean sus superiores.". (Historia de la ley N° 19.519).

Bajo esta lógica, se pretendió que cada fiscal tuviese la debida autonomía para cumplir adecuadamente la función investigadora y el ejercicio de la acción penal, cualesquiera fuera la dignidad, la jerarquía, la importancia o la influencia de los imputados o de las consecuencias políticas que se deriven del caso.

La preocupación por la independencia se tradujo, finalmente, en los mecanismos de nombramiento y remoción fijados en la Constitución. En este sentido, al momento del nombramiento y la remoción, del Fiscal Nacional y de los Fiscales Regionales, se requiere la intervención del Poder Judicial y, adicionalmente, del Poder Ejecutivo y Legislativo en el caso del Fiscal Nacional, de manera que sean figuras que den a los ciudadanos sólidas garantías de ecuanimidad e independencia.

2. Necesidad de Autonomía de la Fiscalía Especial de Investigaciones de Alta Complejidad

Una Fiscalía Especial que desarrolla funciones específicas de investigación y prosecución de la acción penal en delitos de alta complejidad, necesita contar con la debida autonomía de sus fiscales, para, de este modo, prevenir la posibilidad de interferencias indebidas, cualquiera sea su naturaleza.

En el caso de la Fiscalía Especial, la relevancia de su autonomía es muy alta si se consideran principalmente dos criterios:

(i) La Relevancia externa o pública de la Fiscalía Especial. La Fiscalía Especial estará fuertemente expuesta a la opinión pública por la relevancia de los casos que investigará, por lo que deberá gozar de una independencia tal, que le permita tomar decisiones en dichos casos.

(ii) Relevancia interna de la Fiscalía Especial. La nueva Fiscalía Especial ocupará una posición de gran importancia en la estructura orgánica del Ministerio Público. En el caso del Fiscal Jefe Especial, al estar al frente de una fiscalía a cargo de investigaciones importantes y con connotación pública, tendrá una significativa figuración, asimilable a la que posee, actualmente, un Fiscal Regional.

Así, la manera más adecuada de garantizar que la investigación de hechos constitutivos de delitos altamente complejos sea realizada con criterios técnicos, consiste en otorgar la mayor transparencia posible tanto a su nombramiento y remoción, como a su capacidad operativa.

Es por lo anterior que el proyecto de reforma constitucional que se propone, pretende equiparar el grado de autonomía

del Fiscal Jefe de la Fiscalía Especial al existente para un Fiscal Regional, estableciendo normas análogas de nombramiento y destitución.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO

El proyecto de ley que someto a su aprobación, tiene como objetivo principal la creación de una Fiscalía Especial para dirigir las investigaciones y sostener la acción penal en los casos de delitos de alta complejidad, como una forma de propender al fortalecimiento institucional del Ministerio Público. Por ello se propone:

1) En primer lugar, ordenar la creación de la Fiscalía Especial de Investigaciones de Alta Complejidad, estableciendo la existencia de un Fiscal Jefe Especial. Asimismo, se fijan los requisitos y procedimientos de su nombramiento, los que son asimilados a los del Fiscal Regional. De esta manera se refuerza la equivalencia jerárquica entre ambos.

2) Adecuar la normativa constitucional vigente, introduciendo al Fiscal Jefe de la Fiscalía Especial en lo relativo a: (i) designación de fiscales adjuntos; (ii) procedimientos de remoción; (iii) prohibición de ser aprehendidos sin orden de tribunal competente; e (iv) inhabilidades para presentarse como candidatos a diputados y senadores.

En consecuencia, tengo el honor de someter a vuestra consideración, el siguiente:

P R O Y E C T O D E R E F O R M A C O N S T I T U C I O N A L :

“Artículo Único.- Modifícase la Constitución Política de la República de la siguiente forma:

1) Agrégase en el numeral 9 del artículo 57, a continuación de la expresión "los fiscales regionales", la siguiente expresión: ", el fiscal jefe especial".

2) Reemplázase en el inciso primero del artículo 84, la frase “Los fiscales regionales y adjuntos”, por la expresión “Los fiscales regionales, el fiscal jefe especial y los fiscales adjuntos”.

3) Incorpórase a continuación del artículo 86, el siguiente artículo 86 bis, nuevo:

“Art. 86 bis.- Existirá una fiscalía especial de investigaciones de alta complejidad, a quien le corresponderá ejercer las funciones propias del Ministerio Público en las causas por delitos que sean consideradas de alta complejidad, conforme a lo que establezca la ley orgánica constitucional respectiva.

El fiscal jefe especial será nombrado por el Fiscal Nacional, a propuesta en terna de la o las Cortes de Apelaciones en la forma que determine la ley. El fiscal jefe especial no podrá ser designado en tal calidad por períodos consecutivos, lo que no obsta a que pueda ser nombrado en otro cargo del Ministerio Público.

El fiscal jefe especial deberá 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 y durará ocho años en el ejercicio de sus funciones.”

4) Intercálase, en el artículo 88, tras la frase “fiscal regional respectivo” la expresión “o del fiscal jefe especial, según corresponda”.

5) En el artículo 89:

a) Reemplázase, en el inciso primero, la expresión “y los fiscales regionales” por la frase “, los fiscales regionales y el fiscal jefe especial”.

b) Intercálase, en el inciso segundo, a continuación de la expresión “fiscales regionales”, la frase “y del fiscal jefe especial”.

6) Agrégase, en el artículo 90, tras la frase “fiscales regionales”, la expresión “, al fiscal jefe especial”.”.

Dios guarde a V.E.

SEBASTIÁN PIÑERA ECHENIQUE
Presidente de la República

RODRIGO HINZPETER KIRBERG
Ministro del Interior
y Seguridad Pública

TEODORO RIBERA NEUMANN
Ministro de Justicia