Boletín Nº 11.473-07

Proyecto de ley, iniciado en moción de los Honorables Senadores señores Harboe, Araya, De Urresti, Espina y Larraín, que modifica diversos cuerpos legales, con el objetivo de aumentar la protección a los fiscales del Ministerio Público.

El artículo 83 de la Carta Fundamental, al regular el Ministerio Público, señala en su inciso primero: "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."

La consagración a nivel constitucional antes mencionada, no solo reconoce la calidad autónoma y la estructura jerarquizada del ente persecutor, sino que establece la principal de sus prerrogativas, aquella que explica en gran parte el sentido y alcance del cambio de paradigma experimentado en nuestro país, desde la implementación de la reforma al sistema procesal penal, a finales del año 2000.

La exclusividad en la dirección de la investigación- reconocida como ya se indicó, por la Carta Fundamental, es la atribución que permite el tránsito desde un sistema penal de modelo inquisitivo, hacia uno de corte acusatorio, donde la división de las funciones de investigar, procesar y juzgar es el centro de la ecuación.

Desde su creación, mediante Reforma Constitucional del año 1997, al Ministerio Público se le ha reconocido y asignado privativamente la función de dirigir la investigación, todo sin perjuicio de ser auxiliado en su ejercicio, tanto por Carabineros de Chile como Policía de Investigaciones de Chile, quienes apoyan y ejecutan medidas prácticas - ordenes de investigar o instrucciones particulares - en las áreas de investigación, realización de diligencias y aplicación de medidas restrictivas de la libertad cuando así se decretare, todo ello reconocido también por nuestra Norma Constitucional.

Considerando que la atribución mencionada constituye- a la vez- un imperativo en la mayoría de los casos, y que el área en la que se circunscribe corresponde al ámbito penal, mismo en que se manifiestan las conductas que revisten mayor peligrosidad, es que la preocupación por la seguridad y el resguardo de los funcionarios tanto del Ministerio Público como de sus órganos auxiliares, ha desencadenado una serie de planteamientos y modificaciones al régimen jurídico vigente, en busca de robustecer el sistema de protección a quienes se enfrenta día a día a conductas delictuales.

De lo que se trata en definitiva es de asegurar, desde el punto de vista normativo, la debida independencia en el actuar de quienes ejercen la acción penal pública, minimizando la posibilidad que dicho ejercicio sea afectado por acciones de amedrentamiento, presión o coacción hacía la persona del fiscal, su familia o su propiedad. Un Estado de Derecho Democrático supone el ejercicio legítimo de las potestades públicas, pero también supone las condiciones mínimas para que quienes detentan esas potestades puedan actuar en forma independiente.

En la línea de lo anterior y como ejemplo, la ley N°20.064, publicada en el año 2005 y que aumenta las penas en los casos de delitos de maltrato de obra a carabineros con resultado de muerte o lesiones graves, modificó el Código de Justicia Militar y el decreto ley N° 2.460, de 1979, ley orgánica de la Policía de Investigaciones de Chile, para brindar mayor protección a los funcionarios de las policías uniformada y civil.

Conforme a sus preceptos, los atentados contra los agentes de la policía son penalizados con privación de libertad que puede ir desde presidio menor en su grado mínimo a presidio perpetuo calificado, sanciones que se elevan en un grado si la víctima sufre el atentado cuando se encuentra en ejercicio de sus funciones.

Las amenazas contra los mismos proferidas con conocimiento de la calidad que invisten, son castigadas con presidio menor en su grado mínimo a medio.[1]

Así las cosas y considerando que el legislador, al momento de optar por las modificaciones que permitieran sancionar severamente a quienes atentaran contra Carabineros o Policías, tuvo presente la importancia de proteger no solo la integridad física o psíquica de sus integrantes, sino también de proteger bienes jurídicos que se relacionan con el respeto a la autoridad y a quienes desempeñan cargos de carácter público, es que se consideró (en el año 2007) una nueva modificación, que siguiera la línea de lo anteriormente planteado, para así ser coherente y dotar de igual régimen especial a quienes no solo dirigen la investigación, sino que participan también en el proceso penal.

De lo anterior, resultó la idea de modificar el Código Penal, con el objeto de sancionar en forma específica los atentados cometidos en contra de los Fiscales del Ministerio Público y los defensores penales públicos, aplicando en estas situaciones los mismos criterios fijados por la ley N° 20.064, que modificó el Código de Justicia Militar y la ley orgánica de la Policía de Investigaciones, aumentando las sanciones en los casos de delitos de maltrato de obra y

[1] Informe de la Historia de la Ley N° 20.236 Sanciona delitos cometidos contra fiscales del Ministerio Público y los defensores de la Defensoría Penal Pública, en el ejercicio de sus funciones (Biblioteca del Congreso Nacional, 27 de diciembre de 2007), p.5

amenazas inferidos a los funcionarios policiales, con resultado de muerte o lesiones y aún si la agresión no causa daño a la víctima[2].

Con la dictación de la ley 20.236, que sanciona delitos cometidos contra Fiscales del Ministerio Público y los defensores de la defensoría penal pública, en el ejercicio de sus funciones, se abarcó una parte importante de la problemática que en su minuto motivó la idea de legislar.

Tal como señala el Mensaje que le dio origen, el sustento de la iniciativa no solo radicó en unificar criterios y seguir una línea coherente de protección a los diversos actores del proceso penal, sino que también consideró "los atentados y las amenazas sufridos en el último tiempo por distintos Fiscales del Ministerio Público y por defensores públicos, incluidos los abogados que ejercen la defensa penal en virtud de licitación, que son de conocimiento público"

Así las cosas, frente al peligro al que están expuestos los funcionarios que desempeñan labores en el Ministerio Público (sea de carácter concreto o abstracto, dado que la peligrosidad de las conductas per se y de los hechos que investigan son fundamento suficiente para una especial protección) se hace necesario entonces revisar el estatuto que rige a quienes forman parte del ente persecutor, sobre todo si se consideran que en la actualidad, la violencia con la que opera el entorno delictual, va en aumento. Hoy, quienes trabajan dirigiendo la investigación penal no solo son agredidos en el marco del desempeño de sus funciones, sino que- muchas veces- son blancos de agresión por el solo hecho de detentar el cargo.

En la línea de lo anterior, es importante tener presente el reciente caso del Fiscal Adjunto de la Fiscalía local de Collipulli, Enrique Vásquez Inostroza, quien- durante el desarrollo de una audiencia en el Juzgado de Garantía de Collipulli- fue agredido violentamente por un grupo de opositores a la decisión de no perseverar en la investigación del presunto secuestro de lonko de la Comunidad Autónoma Temucuicui, Víctor Queipul. Con golpes de puño y agresiones con objetos contundentes, el Fiscal Vásquez tuvo que ser asistido por personal de Gendarmería, no pudiendo evitar el resultado de lesiones en contra de su integridad física y psíquica. Otras situaciones se han producido con anterioridad, como el caso de las amenazas a la Fiscal doña Carolina Fuentes Remy-Maillet, causa RUC N° 1200098038-0, que por una falta de adecuada tipificación concluyeron con la absolución de la autora de la amenaza; o el caso de la agresión en un servicio de transporte público al Fiscal Regional Metropolitano Sur Raúl Guzmán Uribe, RUC 1500782506-1, que concluye con una salida alternativa a una condena penal, igualmente por una falta de adecuada tipificación del delito de atentado o agresión a un Fiscal del Ministerio Público en razón del cargo.

El fenómeno de la violencia rural que se desarrolla en la actualidad, mayoritariamente al sur de nuestro país, es una de las situaciones más complejas en lo que se refiere al déficit de protección de los funcionarios pertenecientes al Ministerio Público.

---

[2] ídem

El deber de asistir a las audiencias necesarias para llevar a cabo el proceso, se dificulta de sobre manera en los sectores afectados por la violencia en la zona sur de Chile. Desde el año 2005 a la fecha, se han verificado más de 60 casos en que Fiscales del Ministerio Público han sido víctimas de violencia en la región de la Araucanía, siendo 12 de los casos derivados de la violencia rural, y 6 de ellos dentro del contexto del desarrollo de una audiencia[3], a los cuales en el último tiempo se han sumado otras situaciones.

Lo anterior, no solo se circunscribe a la situación descrita en la zona sur del país. El déficit de seguridad en las inmediaciones de los Tribunales de Justicia y la falta de condiciones necesarias para el desarrollo de audiencias de alta complejidad, es un problema generalizado a lo largo de todo Chile.

Lo dicho, puede explicarse en parte, por la falta de rigurosidad en la asignación de funciones y obligaciones encomendadas a Gendarmería de Chile, Carabineros y Policía de Investigaciones, en el marco de sus respectivas Leyes Orgánicas Constitucionales, en lo que se refiere al resguardo de la seguridad al interior de los Tribunales.

La protección de fiscales, jueces y otros funcionarios del sistema judicial, en el Derecho Comparado[4]

En 1990 la Organización de las Naciones Unidas estableció con respecto a los Ministerios Públicos o Fiscales que será obligación de cada Estado garantizar que los fiscales y demás funcionarios, puedan cumplir sus funciones sin correr el peligro de ser amedrentados[5]

La Asociación Internacional de Fiscales, por parte, elaboró en 2008 una "Declaración sobre normas mínimas relativas a la seguridad y protección de los Fiscales Públicos y sus familias"[6]. En dicho documento, se hace hincapié en que es obligación de cada Estado el proporcionar la seguridad y protección a los fiscales y a las instalaciones de cada Ministerio público.

Organización de las Naciones Unidas

En el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente (Cuba septiembre 1990) se exponen las Directrices sobre la Función de los Fiscales y se hace mención a que se debe resguardar el que puedan ejercer sus funciones indicándose que "Los Estados garantizarán que los fiscales puedan ejercer sus funciones

---

3 Datos aportados por el Fiscal Regional de la Araucanía, ante sesión de la Comisión de Seguridad del Senado, de fecha 31 de mayo de 2017

4 Referencia, Protocolo de seguridad para funcionarios del sistema judicial, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

5 International Association of Prosecutors. Minimum Standards Concerning the Security and Protection of Public Prosecutors and their Families. 2008. Disponible en: http://bcn.cl/1seys (Septiembre, 2015).

6

profesionales sin intimidación, trabas, hostigamiento, injerencias indebidas o riesgo injustificado de incurrir en responsabilidad civil, penal o de otra índole"[7].

Uruguay

En Uruguay la institución responsable de otorgar medidas de seguridad para autoridades o funcionarios judiciales es el Ministerio del Interior. El organismo encargado de entregar protección a las personas es la Policía Nacional, dependiente del Ministerio del Interior. La Ley N° 18.315[8] de Procedimiento Policial indica en la sección IV referida a la prestación de garantías en que se describen los casos en que la policía entrega su apoyo a personas físicas o institucionales sin que se detalle personas o cargos en particular.

Recientemente se tuvo que disponer de medidas de protección para jueces que investigaban casos complejos o ligados al narcotráfico. Esa seguridad se enmarca dentro de la Ley de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal, Ley N°18.362[9]. El artículo 51 establece que el personal destacado a tareas relativas a la lucha contra el narcotráfico y lavado de activos quedará incluido en el beneficio de protección de testigos que el Poder Ejecutivo debe brindarles para salvaguardar la integridad física de dicho personal.

México

Debido al incremento del crimen organizado y las amenazas a funcionarios del sistema judicial o a testigos, es que en 1996 se publicó en el Diario Oficial de México la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada[10]. Esta Ley contempla en su artículo 34 el deber de la Procuraduría General de la República de prestar protección a jueces, peritos, testigos, víctimas y demás personas cuando la persecución de un delito y la seguridad de los involucrados así lo requieran.

El año 2012 se promulgó la Ley Federal para la Protección a Personas que intervienen en el Procedimiento Penal"[11], instrumento que tiene como objetivo establecer los mecanismos y procedimientos necesarios para proteger a los sujetos que intervengan en un procedimiento judicial, sea de manera directa o indirecta. También se considerará como sujeto de derecho a protección a parientes o personas que tengan vínculos afectivos con quienes intervengan en algún procedimiento penal. El artículo 15 menciona como sujetos a proteger a los funcionarios del Ministerio Público, Jueces y Miembros del Poder Judicial.

---

7 Organización de Naciones Unidas. Los Derechos Humanos en la administración de justicia. Capítulo 13 Directrices sobre la Función de los Fiscales. Disponible en: http.bcn.cl/1sd9b (Septiembre, 2015).

8 Poder Legislativo República del Uruguay. Ley N° 18.315, artículos 135 a 140. Disponible en: http://bcn.cl/1sd6r (Septiembre, 2015).

9 Poder Legislativo República del Uruguay. Ley N° 18.362, artículo 51. Disponible en: http://bcn.cl/1scjx (Septiembre, 2015).

10 Cámara de Diputados de México. Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. Capítulo Sexto, artículo 34, p.09. Disponible en: http://bcn.cl/1sdy4 (Septiembre, 2015).

11 Cámara de Diputados de México. Ley Federal para la Protección a Personas que intervienen en el Procedimiento Penal. Capítulo V, Personas Protegidas, articulo 15, p. 06. Disponible en: http://bcn.cl/1se29 (Septiembre, 2015).

Otras medidas de seguridad para personalidades son las que se disponen en el Reglamento del Estado Mayor Presidencial[12]. A través de este reglamento el Presidente de la República en el artículo 4, fracción I dispone de ese órgano técnico militar, entre otras cosas, para garantizar su seguridad personal, la de su familia, de los mandatarios y altos funcionarios extranjeros que visiten el país, y de otras personas que por la importancia de su cargo o encomienda, o por su situación, expresamente ordene el titular del Ejecutivo Federal.

Estados Unidos

En Estados Unidos el U.S. Marshal Service[13] es la institución encargada de entregar seguridad a tribunales y juzgados y protección a jueces, fiscales, abogados y testigos. Para ello cuenta con una División de Seguridad Judicial (Judicial Security Division) la cual establece las medidas de seguridad físicas, técnicas y electrónicas para las personas y las instalaciones de los juzgados y los tribunales.

De todo lo expuesto anteriormente, surge la necesidad de efectuar una nueva revisión al estatuto de protección que actualmente rige respecto de quienes tienen a cargo no solo la labor investigativa, sino la defensa en juicio de los intereses de todo ciudadano que se vea afectado por una conducta delictual. Expuesta parte de la realidad comparada, se ve claramente como en Chile aún existe una falta de consideración respecto de las consecuencias que se desatan a raíz de ejercer la labor de investigación penal, situación que debe ser prontamente subsanada.

En mérito de lo anterior, es que presentamos el siguiente:

PROYECTO DE LEY

Artículo primero.- Introdúzcanse las siguientes modificaciones al Código Penal

1. Agréguese un nuevo artículo 268 sexies, del tenor que sigue:

"El que causare daños en el patrimonio de un fiscal del ministerio público, en razón de su cargo o con motivo u ocasión del ejercicio de sus funciones, será sancionado:

- Con la pena de reclusión menor en sus grado máximo y multa de once a veinte unidades tributarias mensuales, si el monto del daño causado excede de cuarenta unidades tributarias mensuales.

- Con la pena de reclusión menor en sus grados medio y multa de seis a diez unidades tributarias mensuales, si el monto del daño causado excediere de

---

12 Reglamento del Estado Mayor Presidencial. Artículo 4. Disponible en: http://bcn.cl/1sdul (Septiembre, 2015).

13 United States Marshals Service. Disponible en: http://bcn.cl/1se8n (Septiembre, 2015).

cuatro unidades tributarias mensuales y no pasare de cuarenta unidades tributarias mensuales

- Con la pena de reclusión menor en su grado mínimo y multa de cinco unidades tributarias mensuales, si el importe no excediere de cuatro unidades tributarias mensuales ni bajare de una unidad tributaria mensual

- Los daños no comprendidos en los numerales anteriores, serán penados con reclusión menor en su grado mínimo o multa de once a veinte unidades tributarias mensuales

2. Modifíquese el artículo 268 ter, en el siguiente sentido:

Luego de la expresión "fiscal", incorpórese las expresiones "titular, subrogante, suplente o delegado"

Sustitúyase la expresión "en razón del ejercicio de sus funciones", por la expresión "en razón de su cargo o con motivo u ocasión del ejercicio de sus funciones"

3. Modifíquese el artículo 268 quáter, en el siguiente sentido:

Luego de la expresión "fiscal", incorpórese las expresiones "titular, subrogante, suplente o delegado"

Sustitúyase la expresión "en razón del ejercicio de sus funciones", por la expresión "en razón de su cargo o con motivo u ocasión del ejercicio de sus funciones"

4. Modifíquese el artículo 268 quinquies, en el siguiente sentido:

Luego de la expresión "fiscal", incorpórese las expresiones "titular, subrogante, suplente o delegado"

Sustitúyase la expresión "en razón del ejercicio de sus funciones", por la expresión "en razón de su cargo o con motivo u ocasión del ejercicio de sus funciones"

Artículo segundo.- Introdúzcanse la siguiente modificación al Decreto Ley N° 2859, de fecha 15 de septiembre de 1979 que fija la Ley Orgánica Constitucional de Gendarmería de Chile:

Incorpórese en su artículo 3, letra "h", el siguiente párrafo, después del punto final que pasa a ser seguido:

"Del mismo modo, durante el desarrollo de las audiencias ante los Juzgados de Garantía y de Juicio Oral en Lo Penal, le corresponderá también resguardar la seguridad de los Fiscales y/o funcionarios del Ministerio Público y de los demás intervinientes que se encuentren presentes.

Artículo tercero.- Introdúzcase la siguiente modificación a la Ley 18.961, Ley Orgánica Constitucional de Carabineros de Chile:

Incorpórese en su artículo 4, inciso primero el siguiente párrafo, a continuación de la frase "en su caso."

"Corresponderá a Carabineros de Chile resguardar la seguridad personal de los Fiscales del y/o funcionarios Ministerio Público, en aquellos casos en que participen de diligencias investigativas que puedan significar un peligro para su integridad física o psíquica, como también de los demás intervinientes presentes durante el desarrollo de éstas".

Artículo cuarto.- Introdúzcase la siguiente modificación al Decreto Ley N° 2460 de fecha 24 de enero de 1979, Ley Orgánica Constitucional de la Policía de Investigaciones de Chile

Incorpórese en su artículo 7 inciso primero, el siguiente párrafo, a continuación de la frase "en su caso."

"Corresponderá a la Policía de Investigaciones resguardar la seguridad personal de los Fiscales y/o funcionarios del Ministerio Público, en aquellos casos en que participen de diligencias investigativas que puedan significar un peligro para su integridad física o psíquica, como también de los demás intervinientes presentes durante el desarrollo de éstas".

Artículo quinto.- Introdúzcase la siguientes modificaciones en la ley 19.628 sobre protección de la vida privada

1. Introdúzcase el siguiente inciso quinto en el artículo 4, pasando a ser el actual inciso quinto el sexto y así sucesivamente los demás incisos de esta norma.

"Los datos personales de los fiscales del Ministerio Público que provengan o se recolecten de fuentes accesibles al público, requerirán siempre para su tratamiento y entrega de autorización escrita de su titular, en los términos que indican los incisos primero, segundo, tercero y cuarto del presente artículo".

Felipe Harboe Bascuñán
Senador de la República