

## **PROPUESTAS DE LAS ASOCIACIONES DE FUNCIONARIOS DEL MINISTERIO PUBLICO**

### **A LA CONVENCION CONSTITUCIONAL**

#### **SOBRE EL MINISTERIO PÚBLICO**

##### **I. Antecedentes y Fundamentos**

El Ministerio Público surge como un nuevo órgano de rango constitucional en el contexto de la Reforma Procesal Penal, creado por la Reforma Constitucional del año 1997, como el organismo encargado de dirigir con exclusividad la investigación de los hechos constitutivos de delito y de ejercer la acción penal pública en representación de la sociedad, correspondiéndole también la protección de las víctimas y testigos en el proceso penal.

En poco más de veinte años, la Fiscalía logró constituirse desde sus cimientos en una nueva institucionalidad cumpliendo el rol que estaba llamado en la instauración y consolidación exitosa del nuevo sistema procesal penal de corte acusatorio, que tenía por objetivo asegurar a la ciudadanía reales garantías de un debido proceso en el ámbito penal, por lo cual resulta relevante mantener al Ministerio Público como un órgano autónomo de rango constitucional. Sin embargo, es también un hecho que el Ministerio Público no ha logrado cumplir cabalmente con el mandato constitucional y las expectativas ciudadanas de una persecución penal eficaz, lo que entre otras cosas se debe al incremento creciente desde su creación de su carga de trabajo, sin que la dotación de los recursos humanos sea actualizada en concordancia. En efecto, a lo largo de los años se han ido aprobando leyes que han generado nuevos delitos y obligaciones y ninguna de ellas ha tenido aparejada una dotación especial. Sin duda, esto ha generado un desgaste en los equipos investigativos impactando negativamente en el resultado de su trabajo. Asimismo, se observa la falta de visión de políticas internas que modernicen no solo la tramitación de las causas por diferentes delitos, sino también su investigación a través de la incorporación de sistemas de gestión y tecnológicos que mejoren y apoyen la georreferenciación de los delitos y el cruce de información relevante para las diferentes investigaciones penales. También es necesario señalar la existencia de deficiencias en la necesaria relación de coordinación con las policías, que en muchas ocasiones por tener sus propias prioridades institucionales y limitación de recursos omiten o retardan las instrucciones de los fiscales, mermando la calidad de los partes policiales, los medios de prueba y por ende las investigaciones y la presentación a juicio.

Más preocupante aun, es el hecho que el Ministerio Público ha visto caer la confianza de la ciudadanía en su desempeño, contando con escasa legitimidad social y una mala imagen

pública, siendo blanco de graves cuestionamientos de la autonomía de las decisiones de sus autoridades en causas relacionadas con el financiamiento ilegal de la política, apuntando un trato desigual ante la ley.

La situación descrita obliga a examinar las dificultades de configuración institucional del Ministerio Público que han contribuido al estado actual de la situación y a buscar las formas más adecuadas para subsanarlas. Para ello, a continuación hacemos presente el diagnóstico compartido por las diferentes asociaciones de funcionarios sobre los problemas que hemos detectado junto con nuestros asociados en el funcionamiento del Ministerio Público, y a proponer las posibles modificaciones que permitan superar dichos problemas y que exponemos a continuación.

1. La autonomía constitucional del Ministerio Público es sin duda indispensable para el adecuado y eficaz ejercicio de las funciones de investigación y de persecución penal que le competen. Sin embargo, actualmente no cuenta con autonomía financiera, quedando con ello sujeta a las decisiones del Ejecutivo en ese ámbito y eventualmente expuesta a injerencias indirectas de otros poderes que pueden afectar su independencia, razón por la cual se propone incorporar en las normas constitucionales que configuran el Ministerio Público, la correspondiente autonomía financiera a través de un patrimonio propio.

2. En el mismo orden de ideas, se incorpora la prohibición constitucional de que la ley limite, restrinja o condicione la investigación y persecución penal de delitos que comprometan el interés general de la nación, la fe pública, el patrimonio fiscal, la paz social y el estado Democrático de Derecho, terminando así con la situación actual en que la ley exige la querrela por parte de un servicio dependiente del Poder Ejecutivo para que el Ministerio Público pueda investigar o ejercer la acción penal, generando un impedimento indebido en el ejercicio de sus funciones y una afectación a su autonomía con la indeseable consecuencia de crear posibles ámbitos de impunidad.

3. Dado que resulta indispensable para recuperar la legitimidad institucional sintonizar con la visión de la ciudadanía, se incorpora como función del o la fiscal nacional la determinación de la política de persecución penal, señalando que debe ser producto de un proceso que considere un grado de participación ciudadana, como también la recepción de información de organismos públicos con responsabilidad en materia de seguridad, con el fin de incentivar una visión amplia e integrada que le de legitimidad y mayor eficacia.

4. De otra parte, consideramos indispensable acortar el periodo de duración de fiscal nacional y fiscales regionales, puesto que el actual periodo de 8 años resulta muy extenso,

restándole dinamismo, flexibilidad e innovación a la institución al permanecer por largos periodos bajo la misma conducción, con un alto costo si además las autoridades electas no muestran un buen desempeño del cargo. Por lo cual ambos periodos se acotan a 4 años, en el caso del fiscal Nacional con posibilidad de reelección por una sola vez para el periodo siguiente.

5. Igualmente importante resulta la incorporación de la prohibición total de la reelección de fiscales regionales para un segundo periodo, ya sea en la misma o en otra región, con el fin de evitar que las mismas personas y sus equipos directivos de exclusiva confianza se eternicen en los cargos, como se ha podido observar en la realidad del fenómeno denominado “la sillita musical” que consideramos ha sido muy dañino para la institución.

Lo anterior se justifica dado que la posibilidad de reelección introduce distorsiones de intereses particulares para acceder a la reelección por sobre el bien institucional en las decisiones de las autoridades regionales, restándoles autonomía en el ejercicio de su función. Sin perjuicio de lo anterior, la medida señalada es equilibrada, permitiendo la reincorporación de los fiscales regionales que concluyen sus periodos a otros cargos en el Ministerio Público con el fin de conservar profesionales con experiencia en la institución y evitando que profesionales de excelencia se excluyan de asumir estos cargos de responsabilidad ante la perspectiva de no poder reincorporarse a la institución con posterioridad.

6. Asimismo, siguiendo la tendencia de modelos de justicia comparados se propone que un órgano autónomo, de carácter técnico, sea el encargado de los nombramientos de jueces y de las autoridades del Ministerio Público y la Defensoría. En el caso del Ministerio Público el Consejo Supremo de Justicia sería encargado de seleccionar y designar al o la Fiscal Nacional y a los y las fiscales regionales. De esta manera se pretende separar completamente el nombramiento de estas autoridades del ámbito de competencias de otros poderes del Estado, y especialmente de autoridades políticas, de modo de preservar la objetividad e independencia del proceso.

Igualmente relevante resulta incorporar la mayor transparencia del proceso de selección y nombramiento como también los criterios de igualdad de acceso al cargo y de paridad de género, de manera que el mecanismo impida prácticas de contactos privados que resten confiabilidad y legitimidad a las designaciones, como también situaciones de desequilibrio en el acceso a los cargos, como la que observamos actualmente en que todos los Fiscales Nacionales han sido hombres y de 19 Fiscales Regionales, solo 5 son mujeres.

Por último, en este ámbito se agrega la norma que dispone que en el Ministerio Público no existirán cargos de exclusiva confianza del o la fiscal nacional ni de los y las fiscales regionales, que tiene por objetivo asegurar que los cargos directivos, tan relevantes para el óptimo desempeño de la institución en su conjunto, sean seleccionados con criterios técnicos, objetivos, procurando la selección de las personas más preparadas que cumplan el perfil de cargo, obteniendo así los mejores liderazgos al interior de la institución y evitando que los directivos se elijan dentro de un círculo de personas amigas, cercanas, que muchas veces no cumplen el perfil técnico y de competencias requeridas.

7. También se incorpora una disposición que sujeta los actos administrativos del o la Fiscal Nacional y de las y los Fiscales Regionales a control de legalidad por un órgano autónomo que le ley determine. Lo anterior resulta necesario, ya que actualmente el Ministerio Público en su calidad de órgano autónomo no se encuentra sujeto a ningún mecanismo de control de legalidad de sus actos administrativos, ni a fiscalización laboral, lo que unido a una cierta desregulación legal abre un amplio campo de discrecionalidad que fácilmente puede derivar en arbitrariedad, lo que no resulta conveniente a su adecuado desempeño. La autonomía debe equilibrarse con mecanismos de control propios compatibles con la calidad de los órganos autónomos, pero no pueden quedar excluidos de todo mecanismo de control y fiscalización en ámbitos que no dicen relación con decisiones de persecución penal, como es el ámbito administrativo, financiero y de relaciones laborales. La necesidad de fiscalización y control se vuelve apremiante en el ámbito de relaciones estatutarias de fiscales y funcionarios, ya que ante la vulneración de derechos individuales, laborales y sindicales de su empleador, el ordenamiento solo les franquea el acceso a la tutela jurisdiccional de sus derechos, con el alto costo que este camino implica para el funcionario o funcionaria que lo ejerce y su efecto restringido al caso concreto, sin posibilidades de corregir la situación para todos los casos por la vía de a fiscalización.

7. Por último, si bien se establece que el Fiscal Nacional tiene la superintendencia directiva, correccional y económica, se establece que la superintendencia correccional y disciplinaria de fiscales, funcionarios y funcionarias, la ejercerá en primera instancia, entregando la revisión de estas decisiones en segunda instancia al Consejo Superior de Justicia. Este aspecto resulta fundamental para dotar de objetividad e imparcialidad esta labor orientada a mantener un estándar de probidad y adecuado comportamiento de fiscales y funcionarios, sin distinciones por grado, estamentos u otras condiciones, la que actualmente se ve dificultada por las facultades que la ley reserva a los fiscales regionales respecto de sus fiscales, por la falta de independencia de quienes desarrollan las investigaciones administrativas al interior de la institución, que son designados por la autoridad regional o nacional, y muchas veces por falta de imparcialidad de las autoridades

llamadas a resolverlas, particularmente respecto de directivos de su exclusiva confianza, lo que genera ámbitos de impunidad y desigualdad de trato al interior de la institución.

## II. Propuesta de Articulado

**1. Art. (xxx) Ministerio Público.** Un organismo autónomo, jerarquizado y con presupuesto propio, con el nombre de Ministerio Público, dirigirá en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delitos, 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 el ejercicio de sus funciones el Ministerio Público protegerá el interés general de la Nación, promoverá el acceso igualitario a la justicia, el respeto de los derechos humanos, así como las garantías civiles y políticas, reconocidas en esta Constitución y/o en Tratados Internacionales ratificados por el Estado de Chile.

El Ministerio Público podrá siempre iniciar de oficio la investigación penal de aquellos delitos que comprometan el interés general de la nación, la fe pública, el patrimonio fiscal, la paz social y el estado Democrático de Derecho. La ley no podrá limitar, restringir o condicionar de manera alguna la facultad del Ministerio Público para investigar y perseguir penalmente esos delitos.

En caso alguno podrá ejercer funciones jurisdiccionales.

El ofendido por el delito y las demás personas que determine la ley podrán ejercer igualmente la acción penal.

**2. Art. (xxx) Investigación de los delitos y persecución penal estatal.** El Ministerio Público podrá impartir órdenes directas a las Fuerzas de Orden y Seguridad durante la investigación. Sin embargo, las actuaciones de investigación que priven, restrinjan o perturben al imputado o a terceros del ejercicio de los derechos que esta Constitución asegura requerirán de aprobación judicial previa. La autoridad requerida deberá cumplir sin más trámite dichas órdenes y sin calificar su fundamento, oportunidad, justicia o legalidad, salvo para requerir la exhibición de la autorización judicial previa, en su caso.

La ley señalará el grado de independencia y autonomía que tendrán los fiscales en la dirección de la investigación y en el ejercicio de la acción penal pública en los casos que tengan a su cargo y establecerá los mecanismos de control y responsabilidades a los que quedarán sujetos.

Los y las fiscales deberán desempeñar su rol de persecución penal observando los principios de probidad, legalidad, oportunidad, objetividad, con perspectiva de género y respetando la igualdad ante la ley, sin hacer diferencias de trato que no estén expresamente consagradas en la ley.

Los y las fiscales deben someter su acción a la ley y a los criterios generales de actuación que se dicten a partir de las políticas de persecución penal definidas de la forma prevista en la presente Constitución y la ley.

**3. Artículo (xxx) Política de persecución penal.** La política de persecución penal nacional, regional o de zonas que comprendan una o más regiones del país será definida por el o la fiscal nacional. En su definición considerará la opinión de instituciones públicas con responsabilidades en materia de seguridad ciudadana y contemplará la intervención de representantes de la comunidad por medio de procesos de participación ciudadana, en la forma que determine la ley.

**4. Artículo (xxx) Organización y atribuciones.** Una Ley orgánica determinará la organización y atribuciones del Ministerio Público, señalará las calidades y requisitos que deberán tener fiscales, funcionarios y funcionarias para su nombramiento en lo no contemplado en la Constitución.

Los cargos de fiscal nacional y fiscal regional serán seleccionados y designados por el Consejo Supremo de Justicia a través de concurso público que asegure la debida transparencia e igualdad de oportunidades con perspectiva de género en el acceso a dichos cargos públicos, debiendo en todo caso compatibilizarlos con el respeto y promoción de la carrera funcionaria.

En el Ministerio Público no existirán cargos de exclusiva confianza del o la fiscal nacional ni de los y las fiscales regionales.

**5. Artículo (xxx) Fiscal Nacional.** El o la fiscal nacional tendrá la superintendencia directiva, económica y disciplinaria del Ministerio Público.

El cargo de fiscal nacional podrá ser desempeñado por quien tenga el título de abogado o abogada por un lapso mínimo de diez años, se encuentre habilitado para el ejercicio de la profesión y no haya sido condenado judicialmente por maltrato, acoso laboral y/o sexual o prácticas antisindicales y cumpla los demás requisitos técnicos, de probidad y de experiencia que señale la ley.

No será requisito para ser fiscal nacional el tener la calidad de fiscal ni ocupar algún otro cargo dentro del Ministerio Público.

El cargo de fiscal nacional durará cuatro años, con posibilidad de reelección por una única vez para el periodo siguiente.

**6. Artículo (xxx). Fiscales Regionales.** Existirá un o una 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 más de uno.

El o la fiscal regional será responsable en su territorio del cumplimiento de las políticas e instrucciones impartidas por el Fiscal Nacional.

El cargo de fiscal regional podrá ser desempeñado por quien tenga el título de abogado o abogada por un lapso mínimo de diez años, se encuentre habilitado para el ejercicio de la profesión, no haya sido condenado judicialmente por maltrato o acoso laboral y/o sexual o prácticas antisindicales y cumpla los demás requisitos técnicos, de probidad y de experiencia que señale la ley.

No será requisito para ser fiscal regional el tener la calidad de fiscal ni ocupar algún otro cargo dentro del Ministerio Público.

El cargo de Fiscal regional durará cuatro años sin posibilidad de reelección para otro periodo, continuo o no, ya sea en la misma o en otra región del territorio nacional. Podrán, en todo caso, postular a los cargos vacantes en la institución sujetándose a los requisitos establecidos para ello.

**7. Artículo (xxx) Fiscales.** Para optar al cargo de fiscal del Ministerio Público se deberán cumplir los mismos requisitos que el ordenamiento establezca para el nombramiento de jueces y juezas.

Los cargos de fiscal, fiscal nacional y fiscal regional solo podrán ser ejercidos hasta que la persona que lo sirve cumpla 75 años.

**8. Artículo (xxx) Estatuto aplicable a integrantes del Ministerio Público.** Los y las fiscales tendrán los mismos derechos y prerrogativas y están sujetos a las mismas obligaciones que los jueces y las juezas. Para funcionarios y funcionarias de ambas instituciones aplicará la misma analogía, excluyendo las inhabilidades y prohibiciones propias de fiscales y jueces y que son inherentes al perfil del cargo que desempeñan.

**9. Artículo (xxx) Facultades Disciplinarias.** El Fiscal Nacional ejercerá las facultades correccionales y disciplinarias respecto de quienes se desempeñen en la institución, sin perjuicio que las decisiones adoptadas por el Fiscal Nacional podrán ser revisadas en segunda instancia por el Consejo Supremo de Justicia.

**11. Artículo (xxx). Publicidad y control de los Actos administrativos.** Los actos administrativos, incluidos los de naturaleza financiera emanados de los fiscales regionales y del fiscal nacional quedarán sujetos al control de legalidad y a la fiscalización de un órgano autónomo, en la forma que regule la ley.

**Artículo Transitorio:** Una vez aprobada la Nueva Constitución Chilena y comenzando a regir el Consejo Supremo de Justicia, todos y todas los y las fiscales regionales y el o la fiscal Nacional en ejercicio deberán poner su cargo a disposición para que el Consejo Supremo proceda a la selección y nominación de las nuevas autoridades de acuerdo con las normas constitucionales.

**Suscriben:**

Asociación Nacional de Funcionarios y Funcionarias del Ministerio Público, ANFUMIP  
Federación Nacional de Funcionarios y Funcionarias del Ministerio Público, FENAMIP  
Asociación Funcionarios y Funcionarias de la Fiscalía Regional de Atacama, AFRA  
Asociación Nacional de Funcionarios y Funcionarias de la Fiscalía Regional Sur, AFFEMSUR  
Asociación Nacional de Funcionarios y Funcionarias de la Fiscalía Regional Centro Norte, AFFREMCEN  
Asociación Funcionarios y Funcionarias de la Fiscalía Regional Occidente, ASFFRO  
Asociación Funcionarios y Funcionarias de la Fiscalía Regional Sur, AFUNSUR  
Asociación Funcionarios y Funcionarias de la Fiscalía Regional de O'Higgins, AMPRO  
Asociación Nacional de Empleados Fiscales, ANEF

