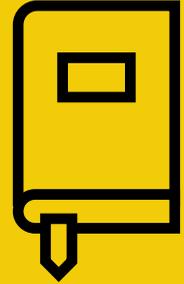


¿Qué debiese decir la nueva Constitución en relación al Ministerio Público?



Opinión Experta

Mauricio Duce J.
Profesor Titular Facultad de Derecho
Universidad Diego Portales

contexto+

Resumen

El objetivo de la minuta es explicar algunos elementos centrales que estructuran al Ministerio Público  en Chile en las normas constitucionales vigentes (y en parte a la Ley Orgánica que lo regula), proponiendo mejoras en la reglamentación de su autonomía constitucional, designación, permanencia y remoción de autoridades y un aspecto particular sobre el ejercicio de la acción penal pública de parte de las víctimas. 

Introducción

Una de las transformaciones institucionales de mayor magnitud introducidas a partir de la implementación de la reforma procesal penal en Chile fue la creación a nivel constitucional del Ministerio Público en el año 1997 y luego su puesta en marcha en 1999. A diferencia de otros países de la región, Chile no contaba con esta institución desde que fueron suprimidos los promotores fiscales el año 1927 (Decreto 426), al ser considerados como no “indispensables” en el sistema inquisitivo vigente en la época (De Ramón, 1989). En la lógica del funcionamiento del sistema inquisitivo esta decisión fue bastante racional en tanto permitió un ahorro de recursos económicos al Estado y de trámites superfluos al proceso, debido a que los poderes de investigación y juzgamiento de los casos estaban concentrados en la figura del juez del crimen. En ese escenario la figura del fiscal sobraba.

El establecimiento de un nuevo sistema procesal penal acusatorio, que opera sobre la base de una clara división entre las funciones de persecución penal y juzgamiento, suponía la necesidad de contar con un organismo estatal que asumiera la responsabilidad de dirigir la investigación de los delitos y acusar a sus responsables: el Ministerio Público. Esto permitía, además, que los jueces pudieran ejercer las funciones de resolver los casos sin estar comprometidos con un rol de persecución en ellos, asegurando de esta forma su imparcialidad, garantía básica de cualquier ciudadano sometido a un enjuiciamiento de carácter penal.

La introducción de este nuevo órgano en la arquitectura institucional del país supuso crear a nivel constitucional esta figura, delimitando sus funciones y perfilando los aspectos básicos de su organización. Además, implicó la dictación de una Ley Orgánica Constitucional que regula en detalle su conformación y funcionamiento. En la actualidad el Ministerio Público se encuentra regulado en el capítulo VII de la Constitución (artículos 83 a 91), introducido por la Ley n° 19.519 (publicada en el Diario Oficial el día 16 de septiembre de 1997, modificada por Ley n° 20.050 publicada en el Diario Oficial el día 26 de

agosto de 2005), y en la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público (en los sucesivos LOCMP), Ley n° 19.640, publicada en el Diario Oficial el 15 de octubre de 1999 y objeto de diversos cambios. Dichas normas deben ser complementadas con las disposiciones del Código Procesal Penal (CPP) que se refieren a las actuaciones y facultades procesales del Ministerio Público, pero que no serán objeto de análisis en este texto.

El artículo 83 de la Constitución (reproducido en el 1° de la LOCMP) contiene la definición básica de la institución al señalar que el Ministerio Público es un organismo autónomo y jerarquizado, indicando luego sus funciones que son: la dirección exclusiva de la investigación en materia penal; el ejercicio de la acción penal pública en la forma prevista por la ley y; la protección de víctimas y testigos.

Para el cumplimiento de estas funciones, el Ministerio Público está integrado por 789 fiscales (incluyendo al Fiscal Nacional y 19 Fiscales Regionales) y alrededor de 3.700 funcionarios de apoyo. Su presupuesto ejecutado el año 2019 fue de M\$ 200.905.144. El año 2019 recibió cerca 1,5 millones de casos para su tramitación. A grandes rasgos, el Ministerio Público se estructura en una unidad nacional (Fiscalía Nacional), cuya cabeza es el Fiscal Nacional, y en una unidad regional (Fiscalía Regional) en cada una de las regiones del país (salvo la Metropolitana, dividida en cuatro), a cargo de Fiscales Regionales. Las funciones de persecución penal de los casos concretos (su investigación y ejercicio de la acción) está alojada en las unidades regionales y se delega a los fiscales adjuntos que trabajan en unidades locales (fiscalías locales). Tanto a nivel nacional como regional se cuenta con unidades de apoyo administrativo y otras encargadas de las funciones propias de los fiscales (por ejemplo, unidades de atención de víctimas y testigos).

Han pasado más de 20 años desde la creación del Ministerio Público en Chile y la experiencia permite apreciar que hay diversas áreas de mejora en las que un cambio constitucional puede ser un aporte. Con todo, muchos otros temas son de regulación específica de la LOCMP o atañen más bien a cuestiones de diseño procesal y que son propias del CPP, pero no serán abordados en este texto.

Me focalizaré en esta minuta en el análisis de dos temas básicos de diseño institucional, en los que estimo es posible una mejora de la actual regulación constitucional del Ministerio Público: su autonomía constitucional y la designación, permanencia y remoción de sus autoridades. Además, trataré en forma muy breve una propuesta específica en materia de la regulación constitucional respecto al ejercicio de la acción penal pública de parte de las víctimas.

1_Mejoras al diseño de la autonomía del Ministerio Público:

La ubicación institucional del Ministerio Público como un organismo de carácter autónomo fue un tema que constituyó uno de los aspectos más debatidos en el período de diseño de la institución, y también corresponde a uno de los temas centrales del debate académico en la región al momento de instaurarse los nuevos sistemas acusatorios. La ubicación institucional del Ministerio Público como un órgano autónomo o extra poder surge como una solución frente a los problemas o dudas que se plantearon respecto a las otras alternativas, básicamente las opciones de ubicarlo como un organismo dependiente del Poder Judicial o del Ejecutivo. En Chile, con la autonomía o independencia del Ministerio Público se intentó evitar los peligros de judicialización y politización de la institución que surgían de estas opciones. El peligro de judicialización importaba la absorción del Ministerio Público por parte del sistema judicial o, al menos, su identificación en demasía con el mismo, esto en el contexto de un esfuerzo explícito de separar con mayor claridad ambos roles producto del nuevo sistema procesal que se intentaba instaurar. El riesgo de politización importaba, por su parte, el peligro del Ministerio Público de transformarse en un instrumento de la clase política para la persecución de los enemigos políticos y para asegurar la impunidad de la corrupción política y administrativa.

Decidido el camino de la autonomía, eran dos los modelos presentes en la región. Un primer modelo es el que ubicaba al Ministerio Público como un órgano extra poder, es decir, un órgano ubicado fuera de los poderes

tradicionales del Estado (opción seguida por la mayoría de los países de la región, entre estos, Argentina, Bolivia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú, Venezuela) (Duce y Riego, 2007: 540-541). Un segundo modelo es aquel que regulaba a la institución como un organismo insertado dentro del Poder Judicial pero con un estatuto de autonomía funcional (básicamente control presupuestario y potestad reglamentaria autónomas) como es el caso de Colombia, Paraguay (Duce y Riego, 2007: 541). En este contexto, la opción adoptada por la mayoría de los países de la región y seguida por el constituyente nacional se fundamentó en la idea que la primera forma de autonomía aseguraba de mejor manera que el Ministerio Público tuviera el espacio institucional necesario para cumplir sus funciones y objetivos de acuerdo con el nuevo sistema procesal penal.

En este contexto, la decisión de mantener al Ministerio Público como un órgano autónomo me parece debiera mantenerse en un nuevo contexto constitucional. Los riesgos que llevaron a preferir este modelo se mantienen y en algún sentido incluso se han intensificado. Con todo, esa decisión debiera venir acompañada de un estatuto más claro acerca de los alcances y consecuencias de la autonomía, lo que no fue objeto de un diseño tan acabado en la constitución y no ha sido objeto de reflexión muy intensa. Una pobre comprensión del estatuto de autonomía ha generado diversos problemas, los que se replican en otras instituciones que comparten el mismo carácter en la constitución vigente.

Me preocupan especialmente algunas de las consecuencias y desventajas que un modelo de Ministerio Público autónomo ha acarreado en Chile. Dentro de las consecuencias, por ejemplo, está la necesidad de diseñar un sistema más sofisticado de controles que sea compatible con el estatuto de autonomía, y dentro de las desventajas, me preocupa particularmente el aislamiento institucional y social que ha generado este modelo. Así, se confunde en ocasiones la intervención ilegítima de otros poderes del Estado en la fijación de políticas y gestión del trabajo del Ministerio Público, con la necesaria coordinación que el trabajo de esta institución supone con dichos poderes para el cumplimiento de sus funciones, que es indispensable para el buen funcionamiento de

todo el sistema. En la peor versión de la autonomía, ésta dificulta el construir vínculos de trabajo y coordinación con otras agencias o poderes estatales (Duce y Riego, 2006). Pero también preocupa un cierto aislamiento social del Ministerio Público que puede explicar, al menos en parte, los déficits actuales de confianza y valoración ciudadana que muestran diversos estudios de opinión pública. El diseño del Ministerio Público debe establecer mecanismos que permitan generar una mayor cercanía con la comunidad.

En este contexto, una reforma constitucional puede ser una buena oportunidad para recoger en el texto algunos principios que mejoren los deberes de coordinación institucional del Ministerio Público con otras agencias estatales que cumplen funciones en la persecución de delitos y la seguridad pública. También, permitiría incorporar mejores estándares de rendición de cuentas a la ciudadanía, explorando, entre otras, formas de participación de la sociedad civil en esta materia y estableciendo objetivos de actuación institucional más vinculados con la comunidad y los territorios en los que se desempeña la institución. Las fórmulas en estas materias son variadas y no debiera ser esperable que la constitución las regule en detalle, sino más bien que esta contemple un principio general que luego deba ser desarrollado en concreto en la LOCMP. Por ejemplo, en materia de sistema de rendición de cuentas, la LOCMP desarrolla la exigencia de realizar cuentas públicas nacionales (art. 21) y regionales (art. 36), pero a estas alturas parece ser un mecanismo insuficiente y que podría ser perfeccionado. A modo ejemplar, podría también pensarse en la constitución de una suerte de Consejo con integración externa al propio Ministerio Público, en el que se deban presentar las políticas generales de la institución o deba ser escuchado, o participar en alguna modalidad en el desarrollo de los planes estratégicos, entre otras materias. También debieran establecerse incentivos para el trabajo más cercano con las comunidades y autoridades locales. Por ejemplo, muchos de los indicadores de evaluación podrían orientarse a la satisfacción de necesidades concretas de las comunidades locales.

2_Sistemas de designación, permanencia y remoción de autoridades superiores del Ministerio Público:



Uno de los temas que ha generado más polémica en los últimos años respecto a la configuración del Ministerio Público en Chile se asocia a los mecanismos de designación, la permanencia y remoción del Fiscal Nacional y los Fiscales Regionales.

Tratándose de la designación del Fiscal Nacional, el artículo 85 de la Constitución establece un procedimiento de tres etapas. En la primera, la Corte Suprema debe elaborar una quina de candidatos luego de un concurso público convocado al efecto (art. 15 LOCMP). Luego, el Presidente de la República debe escoger uno de los nombres de la quina, el que finalmente será designado si es aprobado (tercer paso) por 2/3 de los miembros en ejercicio del Senado. Se trata de un procedimiento equivalente al previsto en la propia Constitución para la designación de los ministros que integran la Corte Suprema (art. 78 de la Constitución).

El mecanismo descrito ha sido objeto de cuestionamientos las tres veces que ha sido utilizado. En los dos primeros procesos, dichos cuestionamientos estuvieron vinculados a un conjunto de especulaciones y polémicas generadas a partir de consideraciones de equilibrio y juego político que primaron en la decisión final, por sobre la idoneidad técnica de los candidatos (Duce y Riego, 2007: 549-550). En el caso del año 2015, en cambio, derechamente se ha puesto en tela de juicio que el proceso de selección estuvo fuertemente condicionado por la clase política para favorecer su situación, en un contexto en que se llevaba adelante en el país una persecución penal intensa en casos de alto perfil público de financiamiento ilegal de política (Espacio Público, 2020: 32-33).

A partir de estas cuestiones es posible identificar distintos caminos de mejora. Una primera cuestión es revisar la conveniencia que el primer filtro de los candidatos provenga de la Corte Suprema. Podría haber ganancias

si es que este paso es llevado adelante por algún otro cuerpo colegiado, por ejemplo, por un consejo ad hoc con participación más abierta de distintos actores de la comunidad legal, de la sociedad civil o de la alta dirección pública, entre otros. Esto permitiría tal vez contar con una mayor diversidad de candidatos (menos endogamia) y asegurar procedimientos más participativos y abiertos, aspectos que han sido deficitarios hasta el momento. La segunda cuestión es modificar el tercer paso alterando la regla de quórum, de modo que favorezca que candidatos o candidatas de mejor calidad puedan aspirar a ser designados, aún cuando cuenten con el veto de la minoría de los Senadores. La exigencia de 2/3 vigente ha sido uno de los factores centrales que ha favorecido espacios de negociación poco claros y la primacía de criterios de selección que no han mirado al mérito como componente central. Una mayoría simple permitiría asegurar que no existan vetos de minoría y favorecer un debate centrado en la idoneidad del candidato seleccionado por el Presidente, al hacer más difícil un veto fundado en motivos ajenos a este aspecto.

Junto con lo anterior, en todas las etapas del procedimiento debieran existir reglas más estrictas respecto a la transparencia de los procedimientos y la justificación de las decisiones, prohibiciones explícitas al acceso privado (lobby) o a reuniones entre candidatos y personas que intervienen en órganos de decisión; espacios reales de exposición pública de los candidatos y posibilidad de ser interrogados por quienes toman la decisión y por otros actores (incluyendo sociedad civil) y; finalmente, reglas más estrictas de inhabilidad de votación de Senadores potencialmente afectados por la decisión (por ejemplo, los que se encuentren bajo una investigación penal). Todos estos aspectos han sido problemáticos en las elecciones realizadas hasta la fecha. No me parece posible que la Constitución regule el detalle de cada una de estas materias, las que debieran ser objeto de regulación precisa en la LOCMP. Con todo, se podría perfectamente perfilar en el texto fundamental los principios básicos que orienten luego a la regulación legal.

Los Fiscales Regionales son designados en un procedimiento algo más sencillo. Según el art. 86 de la Constitución, la designación corresponde al Fiscal Nacional, a

partir de una terna propuesta por la Corte (o Cortes en su caso) de Apelaciones de la misma región. A partir de un caso generado el año 2019 (conocido como el “desastre de Rancagua”) se tomó conciencia de los riesgos que este sistema podía generar debido a las presiones y tráfico de influencias políticas y judiciales que se producen en entornos de comunidades jurídicas y elites de poder pequeñas, como ocurre en muchas regiones (Espacio Público, 2020: 36-37). Esto ha llevado a cuestionar la necesidad que el primer filtro sea realizado por la Corte de Apelaciones, y genera la posibilidad de pensar en un sistema distinto en el que también se pueda configurar algún tipo de consejo ad hoc con integración más variada para hacer el mismo trabajo. Todo ello debiera también hacerse resguardando los principios de transparencia, publicidad y participación, descritos respecto a la elección del Fiscal Nacional.

Una breve mención respecto a la duración de ambos cargos. La Constitución señala en sus artículos 85 y 86 que es de ocho años (en su texto original reformado el año 2005 se establecía diez años). Si bien existen iniciativas que han intentado reducir esos plazos, me parece que los actuales son razonables y, en todo caso, no convendría que fueran inferiores a los seis años, para permitir un trabajo que necesariamente requiere de tiempos más extensos para rendir frutos. Por otra parte, me parece relevante que estos plazos no estén alineados con períodos presidenciales, de manera de evitar incentivos de captura política más grosera en estas elecciones.

Un tema asociado a la duración de los cargos es la posibilidad que tienen los Fiscales Regionales de ser designados en la misma calidad al período siguiente. Según lo dispone el art. 86 inciso tercero de la Constitución, “no podrán ser designados como fiscales regionales por el período siguiente, lo que no obsta a que puedan ser nombrados en otro cargo del Ministerio Público”. A pesar de su tenor literal, esta norma ha permitido el desarrollo de una práctica denominada como las “sillas musicales”, es decir, que aun cuando no se ha permitido la continuidad de un Fiscal Regional para un segundo período en la misma región, si ha generado movi­lidades de fiscales regionales entre regiones antes de o al término de sus períodos y, en algunos casos extremos, que personas ha-

yan asumido varias fiscalías regionales en forma sucesiva. En este escenario, se debiera evaluar la conveniencia de la regla o al menos su necesidad de refuerzo. Yo sería partidario de reforzarla. El contrargumento que se ha dado ha sido que el no permitir a fiscales regionales la posibilidad que ocupen nuevamente el cargo hace que el Ministerio Público pierda recursos humanos altamente calificados y muchas veces en edad en la cual todavía podrían aportar esa experiencia por muchos años más. Considero que esto contiene un punto interesante, pero la misma norma Constitucional entrega una salida para el problema al permitir que esos fiscales regionales sean nombrados en otro cargo. Ello supondría entonces algún diseño en LOCMP que pudiera hacerse cargo de los casos en los que efectivamente la institución no quiera perder un recurso humano que puede seguir siendo un aporte.

Respecto al sistema de remoción del Fiscal Nacional y los Fiscales Regionales, ello se encuentra contenido en el art. 89 de la Constitución, señalando que sólo pueden ser removidos por el pleno de la Corte Suprema en tres hipótesis: incapacidad, mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones. Todo esto, siempre que dicha remoción haya sido requerida por el Presidente de la República, la Cámara de Diputados -o diez de sus miembros- y por el Fiscal Nacional (tratándose de los regionales). Este mecanismo ha sido ocupado en contadas ocasiones. El año 2005 la Corte Suprema acogió una solicitud del Fiscal Nacional en contra de una Fiscal Regional que no habría actuado con diligencia en la investigación de un caso de abuso sexual que se dirigió en contra de un senador de la región. El año 2018, la Corte Suprema rechazó la solicitud de remoción presentada por un grupo de diputados en contra del Fiscal Nacional, al considerar que no había actuado negligentemente frente a un conjunto de actuaciones asociadas a la persecución penal de los delitos de financiamiento ilegal de la política.

Mi impresión es que este mecanismo ha operado razonablemente bien, entregándole la potestad de decidir al pleno de la Corte que ha actuado con razonable independencia y alejada de las presiones generadas en los casos que ha resuelto. Con todo, podría ser conveniente revisar las hipótesis de procedencia, cubriendo más situaciones

que las actuales y fijando un estándar un poco más claro para su admisión.

Junto con lo anterior, este mecanismo podría complementarse con una regla constitucional que se haga cargo de un problema asociado, aun cuando algo distinto, que es el mecanismo a través del cual puede hacerse efectiva la responsabilidad penal de los fiscales, ya sea por delito cometido o no en ejercicio de sus funciones. Esta es una materia regulada actualmente en el art. 46 de la LOCMP, pero cuyo cambio podría tener implicancias constitucionales. La norma vigente establece que la investigación de la potencial responsabilidad penal del Fiscal Nacional se hace por un Fiscal Regional designado por el Consejo General. La de un Fiscal Regional por otro designado por el Fiscal Nacional, oyendo previamente al Consejo General. Finalmente, la de un fiscal adjunto por el Fiscal Regional que designe el Fiscal Nacional. Casos de alta connotación pública generados los últimos años han hecho ver la conveniencia de establecer un sistema que de mayores garantías de independencia a los investigadores y no esté potencialmente afectado por conflictos de interés o intereses corporativos. Se ha planteado la posibilidad de crear una figura de fiscal independiente (externo) para hacerse cargo de estas investigaciones, como se ha visto, por ejemplo, en investigaciones en contra de los presidentes de Estados Unidos. La instalación de esa opción, que me parece una posibilidad razonable, pasaría por contemplar una regla que haga excepción al actual monopolio (exclusividad) que la Constitución entrega a los fiscales en la dirección de la investigación. Desde esa perspectiva convendría incorporarla en el mismo texto constitucional.

Un último tema se refiere al proceso de designación de los fiscales adjuntos. Según el artículo 88 de la Constitución, ellos se designan por el Fiscal Nacional a propuesta de terna del Fiscal Regional respectivo conformada luego de realizar un concurso público. Una reglamentación un poco detallada de los mismos se especifica en la LOCMP (art. 41). El problema es que la evidencia acumulada en los últimos años indica que este sistema ha permitido el desarrollo de una cultura completamente endogámica en las designaciones, afectando con ello la calidad del trabajo en la institución. Así, los datos indican que el in-

greso de personas ajenas al Ministerio Público a los cargos de fiscales adjuntos es marginal (Espacio Público, 2020: 42-43). Una reforma constitucional puede ser una buena oportunidad para regular un principio que efectivamente permita ingreso en condiciones igualitarias a personas que vienen con otras experiencias profesionales que podrían ser un aporte.

3_Delimitación de los alcances del ejercicio de acción penal pública de parte de la víctima:



La constitución le entrega al Ministerio Público la exclusividad en la función de ejercer la acción penal pública. En virtud de esto, el Ministerio Público –en principio– es el único organismo estatal titular del ejercicio de la acción penal, es decir, que a prima facie es el órgano estatal que tiene el monopolio en el ejercicio de la acción penal pública. Ello, sin embargo, no representa un monopolio absoluto para esta institución, ya que existen diversas normas en el nuevo sistema que relativizan tal opción.

Una de las situaciones que ha generado mayor polémica estos años en esta materia es el alcance del inciso segundo del art. 83 de la Constitución, que establece que el ofendido por el delito puede ejercer la acción penal.¹ El Código Procesal Penal articula esta regla de diversas maneras, por ejemplo, permite la intervención de la víctima en los delitos de acción pública en calidad de querellante adhesivo o particular (art. 261 CPP) o contempla un mecanismo de forzamiento de la acusación y de privatización de la acción cuando el fiscal intentare no llevar adelante un caso (art. 258 CPP), entre otras.

El problema se ha presentado producto de una interpretación extensiva que ha desarrollado el Tribunal Constitucional a partir de esta regla en diversos fallos, por ejemplo, uno de los últimos el rol n° 6718-19 de 28 de noviembre de 2019. Este conjunto de decisiones ha establecido un alcance que va más allá de las opciones

1. Norma reforzada por una reforma introducida el 11 de julio del año 2011 al art. 19 n° 3 inciso tercero de la Constitución, que establece que las personas naturales víctimas de los delitos contarán con asistencia jurídica para ejercer la acción penal prevista en el texto del artículo 83.

de ejercicio que están reguladas en la ley, cuestionando la constitucionalidad de la aplicación de diversas reglas del Código Procesal Penal (por ejemplo, artículos 186 y 248). El problema de estas interpretaciones es que ha generado un potencial cambio bastante estructural de la lógica del sistema que, desde mi punto de vista, es muy problemático para su adecuado funcionamiento, especialmente en la idea que esta suerte de monopolio que se entrega al Ministerio Público obedece a cuestiones centrales del modelo. Reconociendo que se trata de un tema polémico, pienso que la reforma constitucional podría ser una oportunidad para delimitar mejor el alcance de esta potestad de ejercer la acción penal pública por parte de los ofendidos por el delito. Sin excluirla totalmente, esta podría acotarse a los casos y en las situaciones que efectivamente contempla la ley y no extenderla en contra de esas disposiciones como ha venido haciendo el Tribunal Constitucional.



Referencias

De Ramón, Armando. 1989. Promotores Fiscales. Su Historia (1876 - 1927), Boletín de la Academia Chilena de Historia n°100, Santiago, pp. 315-336.

Duce, Mauricio; Riego, Cristián (redactores). 2006. Desafíos del Ministerio Público Fiscal en América Latina, Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Santiago.

Duce, Mauricio; Riego, Cristián. 2007. Proceso penal, Editorial Jurídica de Chile. Santiago.

Espacio Público. 2020. El sistema de justicia penal y su lucha contra la corrupción en América Latina: informe de Chile, Tinker Foundation y Espacio Público, en <https://www.espaciopublico.cl/informe-el-sistema-de-justicia-penal-y-su-lucha-contr-la-corrupcion-en-chile/>

<http://www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/quienes/index.jsp>

Opinión Experta

Ximena Marcazzolo

Profesora asistente adjunta, Departamento de derecho penal, Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Contrapunto

En mi opinión la minuta es clara, lúcida y sintetiza prolijamente uno de los temas centrales de cara al debate constitucional, esto es, la autonomía del Ministerio Público. A su turno, las propuestas que formula son soluciones plausibles y realistas en relación con dificultades concretas que el autor identifica.

En relación con el diagnóstico, efectivamente los problemas derivados de la autonomía de esta institución se pueden clasificar en: 1) El excesivo celo con que el Ministerio Público ha asumido su autonomía; 2) Problemas de coordinación derivados de la ausencia de una verdadera comunicación interinstitucional y 3) críticas efectuadas por académicos y autoridades sobre las decisiones que adopta la Fiscalía en el contexto de la persecución penal, particularmente, en relación con el uso de salidas alternativas, tramitación de casos, etc.

Coincido con la necesidad de conservar la autonomía constitucional por ofrecer garantías para la persecución penal, en especial de los delitos funcionarios en los que podrían tener participación las autoridades de turno. Por el mismo motivo, creo que es correcto mantener la vigencia de ocho años en el ejercicio del cargo de Fiscal Nacional y Fiscales Regionales, tiempo que supera la duración de los períodos presidenciales, permitiendo consolidar políticas de persecución penal a largo plazo. También comparto la necesidad de reforzar los controles respecto de la autonomía. Las áreas que deben considerarse, al menos, son las siguientes:

- 1) Designación de las autoridades del Ministerio Público
- 2) Proceso de remoción
- 3) Impedir que los Fiscales Regionales puedan mantenerse en los cargos por períodos sucesivos, en la misma o en otra Fiscalía Regional
- 4) Precisar el rol de la víctima en el proceso penal.



Comentarios particulares

Dentro de las propuestas que se formulan en la minuta, destaco positivamente las siguientes:

1.- La existencia de un Consejo con integración interna y externa al Ministerio Público, en el que se discutan las políticas generales de persecución y otros aspectos estratégicos. Esta propuesta me parece muy interesante porque creo que logra solucionar dos problemas que ha generado la autonomía. Primero, es una instancia de coordinación interinstitucional, toda vez que dicho Consejo debiese estar integrado por miembros de instituciones que participan o definen lineamientos en el ámbito de la persecución penal. En segundo lugar, porque la participación del Consejo permite concurrir en la definición de criterios generales de actuación y estrategias en relación con la pesquisa criminal.

2.- En cuanto a las propuestas para nombramiento de Fiscal Nacional y Regionales, destaco especialmente dos aspectos. Lo primero es la existencia de una comisión compuesta por especialistas para la definición de los candidatos. Podría ser la primera etapa para el nombramiento del Fiscal Nacional y de los Regionales, asegurando el mérito individual y la igualdad de condiciones para los postulantes. Pero adicionalmente, agregaría la necesidad de elevar las exigencias para postular a estos cargos. Por ejemplo, en el caso del Fiscal Nacional, los candidatos, al menos, deberían cumplir con los requisitos que se exigen para los Ministros de Corte Suprema que son externos al Poder Judicial. Lo segundo, todavía más relevante, transparentar y justificar las elecciones de los candidatos y prohibir el uso del lobby.

3.- Comparto la necesidad de limitar la designación de Fiscales Regionales, no solo para los períodos siguientes en la misma Fiscalía Regional, sino que en cualquier de éstas.

4.- En relación con la remoción de Fiscal Nacional y Fiscales Regionales, creo positivo que la decisión esté radicada en la Corte Suprema y no en el Congreso (como ocurre en el caso de la acusación constitucional). Pero deberían revisarse las causales, ampliándolas, agregando por ejemplo el notable abandono de funciones que hoy existe respecto de los Ministros de los Tribunales Superiores de Justicia en materia de acusación constitucional.

5.- En relación con la participación de la víctima comparto el diagnóstico y considero que no se debe desvirtuar la naturaleza pública de la acción penal que deriva de la gran mayoría de los delitos. En este sentido, resulta fundamental que la Constitución y el Código Procesal Penal guarden coherencia, evitando interpretaciones que importen una privatización de la acción penal. Por ello resulta fundamental regular el rol de la víctima.