

Ministerio Público y Sistema de Persecución Penal

COMISIÓN DE SISTEMAS DE
JUSTICIA, ÓRGANOS
AUTÓNOMOS DE CONTROL Y
REFORMA CONSTITUCIONAL



Jorge Abbott Charme
Fiscal Nacional

Noviembre 2021

Discusión: El Ministerio Público en la nueva Constitución



- Ciclo de charlas dirigido a todos/as los/as fiscales y funcionarios/as de la institución con la participación de destacados/a panelistas y autoridades.
- Revisión de la experiencia comparada y proyectos de ley vinculados.
- Encuesta a fiscales y funcionarios/as

Reflexiones del debate

- El Ministerio Público busca aportar al debate constitucional con evidencia empírica y objetiva respecto al funcionamiento del Sistema de Justicia Penal y al rol del Ministerio público, bajo una perspectiva técnica y especializada. Reconociendo y valorando el carácter soberano de la Convención Constitucional en la toma de decisiones.
- Dado lo anterior, lo que se va a exponer tiene como insumo principal un proceso participativo y convocante en el cual tanto fiscales como funcionarios/as de todos los estamentos y regiones del país fueron invitados a participar.
- Las conclusiones presentadas tiene como finalidad fortalecer la persecución penal y la atención a víctimas y testigos, y evitar cualquier tipo de acción que puedan vulnerar derechos fundamentales como la igualdad ante la ley, el debido proceso y el acceso a la justicia.

Temas

- Autonomía
- Ejercicio de la Acción Penal
- Control Externo
- Control Interno
- Mecanismos de elección de autoridades
- Relación con las policías

Autonomía del Ministerio Público

- Autonomía supone la ausencia de una relación de jerarquía con los demás poderes del Estado, y permite **garantizar el resguardo del principio de igualdad ante la ley**, y así evitar cualquier clase de presión al momento de la toma de decisión en materia de persecución penal.
- La Autonomía constitucional del Ministerio Público tiene una doble dimensión: una autonomía funcional, que le garantiza **cumplir con los objetivos de la persecución penal y de dar protección a la víctima**; y una autonomía operativa, que permite el **cumplimiento de las decisiones adoptadas por las y los fiscales**, al tener la dirección funcional respecto de las policías.
- La autonomía de la Fiscalía, respecto del Poder Ejecutivo *“debe traducirse no sólo en una autonomía orgánica y patrimonial, sino también en la garantía de que **no habrá injerencia o presiones directas o indirectas que puedan provenir de esta rama del poder público** (...) los Estados deben garantizar que las Fiscalías no se encuentren subordinadas a los órganos parlamentarios por lo que en este sentido los parlamentos no deben intentar influenciar indebidamente las decisiones del Ministerio Público relativas a un asunto concreto para determinar el modo de actuar de un fiscal en un determinado caso, u obligarlo a modificar su decisión.* (Comisión Interamericana de DDHH).

Autonomía del Ministerio Público

- A nivel comparado, las **Constituciones de América Latina señalan expresamente la autonomía funcional del Ministerio Público.**
- La Asociación iberoamericana de Ministerios Públicos (**AIAMP**), presidida por el Ministerio Público de Chile actualmente, ha generado una serie de manifestaciones de apoyo a la autonomía e independencia de las fiscalías. *“La autonomía del Ministerio Público frente a los poderes legislativo y ejecutivo constituye una **garantía para la igualdad de los ciudadanos ante la ley, la independencia de los tribunales y la credibilidad del sistema de justicia**”.* (Declaración de Lisboa, AIAMP, 2016)
- En síntesis, tanto el mundo académico, como organismos internacionales y todas las asociaciones de fiscales y funcionarios/as del Ministerio Público están de acuerdo en que la autonomía funcional del Ministerio Público es fundamental dada su función eminentemente técnica, y asimismo es una garantía de igualdad ante la ley tanto para las víctimas como también para los imputados.

Acción Penal del Ministerio Público

- La Constitución actual señala que el Ministerio Público tiene dentro de sus funciones *“ejercer la acción penal en la forma prevista por la ley”*.
- En la actualidad, **hay normas que limitan esta facultad** del Ministerio Público, disminuyen su campo de acción en determinadas materias, como el art. 162 del Código Tributario que establece la facultad privativa del SII para interponer una denuncia o querrela por **infracciones tributarias que puedan ser constitutivas de delito**.
- Esto quiere decir que sin denuncia o querrela del SII el Ministerio Público está impedido de iniciar una investigación penal en esta materia, misma situación se presenta **en delitos de colusión** con la Fiscalía Nacional Económica (FNE), **delitos electorales** con el Servel y **delitos aduaneros** con el Servicio Nacional de Aduanas.
- Es necesario establecer expresamente que el ejercicio de la acción penal pública es una **potestad exclusiva del Ministerio Público**, no obstante que en materias de alta especialidad el Ministerio Público deba actuar coordinadamente con otras instituciones tales como la FNE, sin perjuicio de sus facultades para querrellarse. Esta facultad en ningún caso debería restringir el ejercicio de la acción penal por parte de la Fiscalía, lo que hemos reiterado en nuestras cuentas públicas y en presentaciones ante el Congreso Nacional.

Control Externo del Ministerio Público

- La autonomía constitucional no supone libertad absoluta, sino que debe tener un contrapeso, mediante **mecanismos de control y transparencia**, siendo conceptos estrechamente vinculados. Lo anterior bajo la lógica de **rendición de cuentas** o *accountability*.
- Hoy existen mecanismos de control y elementos de transparencia
 - El control sobre el ejercicio de las funciones constitucionales es realizado por la judicatura cuando implique una afectación a derechos fundamentales.
 - El Ministerio Público está sujeto a la Ley de Transparencia, bajo el control de la Corte de Apelaciones respectiva.
- Se observa a nivel comparado mecanismos de control del actuar del Ministerio Público en materia administrativa y financiera (Ej. Contraloría General de la República, Consejo de la Magistratura, etc.).
- En el Ministerio Público existe consenso en que resulta relevante la **incorporación de mecanismos de control financiero y administrativo de su actuar**, respetando siempre la autonomía en materia de persecución penal

Control Interno del Ministerio Público

- Es fundamental que en casos de alta connotación pública, de acuerdo a criterios previamente definidos y conocidos (por ej. Autoridades imputadas), la toma de decisión sea sometida a una validación más allá del criterio de un solo Fiscal Regional.
- En estos casos se debe **reforzar el principio de transparencia**, a través de una Política de Persecución Penal de cara a la ciudadanía y transparentar los criterios por los cuales se toman las decisiones, no solo en lo técnico sino mediante el uso de un lenguaje claro.
- En este sentido, los asistentes a la Charla organizada por el Ministerio Público, frente a la pregunta **“En casos de mayor connotación pública, deben existir controles internos previos a que el/la fiscal tome una decisión relevante de persecución penal (formalización, salidas alternativas, etc.)”** el 77% manifestó estar totalmente de acuerdo o de acuerdo con esta afirmación.

Control Interno del Ministerio Público

- Otro aspecto fundamental vinculado con el Control de la actuación del Ministerio Público, dice relación con la **potestad disciplinaria y el ejercicio de la acción penal contra un fiscal**.
- En este sentido se plantea la posibilidad de **crear un órgano supraterritorial al interior de la fiscalía que se encargue exclusivamente tanto de las investigaciones administrativas como las penales** respecto de fiscales y funcionarios del Ministerio Público.
- De esta manera la investigación no es llevada por un par (otro Fiscal Regional) sino por un ente especializado instalado al interior de la Fiscalía y con competencia nacional.
- En cuanto a la potestad disciplinaria, es fundamental mantener ésta en el Fiscal Nacional, a fin de evitar que un ente externo genere presiones, a través de este mecanismo, hacia los fiscales que pueden inhibirlos de ejercer adecuadamente sus funciones.

Elección Autoridades del Ministerio Público

- El mecanismo de elección de las autoridades del Ministerio Público debe **garantizar la transparencia** en todo momento, buscando la mayor **legitimidad en su designación**, por ejemplo, mediante la participación de los tres poderes del Estado; instancias de participación de la ciudadanía, como foros o debates, etc.
- Respecto de la duración, es necesario que la **elección del Fiscal Nacional no esté alineada con la elección del Presidente de la República**, y tenga vigencia más allá de un período presidencial.
- En cuanto a los **Fiscales Regionales**, es importante **mantener este capital humano al interior de la institución una vez que cesa su período en el cargo**, otorgándole la posibilidad de continuar como fiscal adjunto.

Relación con las Policías

- La labor del Ministerio Público está estrechamente vinculada con el actuar policial.
- Es fundamental que el Ministerio Público tenga **mayor injerencia en el actuar de las policías y poder ejercer facultades disciplinarias** en caso de no cumplimiento de las instrucciones investigativas entregadas por el Fiscal.
- El Ministerio Público debería **participar activamente en los procedimientos de evaluación** de las policías, en el ámbito de su competencia.
- Asimismo, es necesario **reforzar los demás entes auxiliares técnicos y científicos** vinculados a la persecución penal, como el Servicio Médico Legal, dado que su actuar influye directamente en la investigación penal.

Muchas Gracias

**Ministerio Público y
Sistema de
Persecución Penal**



Jorge Abbott Charme
Fiscal Nacional

Noviembre 2021