



**NÚCLEO
CONSTITUCIONAL**
Universidad Alberto Hurtado

uah / Universidad
Alberto Hurtado

**Gobierno del Ministerio Público:
Diagnósticos y Propuestas a
la Convención Constitucional**

Rafael Blanco Suárez, Diego González Gajardo (Coordinadores),
Jaime Arellano Quintana, Marco Fandiño Castro, Joanna Heskia Tornquist,
Jaime Retamal Herrera, Mirtha Ulloa González, Ángel Valencia.

El Núcleo Constitucional UAH es una iniciativa de la Universidad Alberto Hurtado que busca contribuir en la discusión constitucional a través del conocimiento, reflexiones y propuestas de sus académicas, académicos, investigadores y expertos de la UAH en las áreas que se abordarán en este espacio y desarrollar capacitaciones y actividades posteriores al proceso constituyente, por ejemplo, diplomados, talleres y asesorías.

Los principales ejes de análisis:

- Género y Diversidades
- Sistema de Justicia
- Modernización de la Gestión Pública
- Derechos Sociales
- Diálogo y Gestión de Conflictos

Quienes Somos:

Miriam Henríquez Viñas

Directora Núcleo Constitucional UAH

Sebastián Salazar Pizarro

Coordinador académico Núcleo Constitucional UAH

María Paz Valdivieso Ruiz-Tagle

Coordinadora ejecutiva Núcleo Constitucional UAH

Lieta Vivaldi

Coordinadora Eje Género y
Diversidades Núcleo Constitucional UAH

Nicolás Ried

Coordinador Eje Género y Diversidades Núcleo
Constitucional UAH

Rafael Blanco

Coordinador Eje Sistema de Justicia Núcleo
Constitucional UAH

Diego González

Coordinador Eje Sistema de Justicia Núcleo
Constitucional UAH

Enrique Rajevic

Coordinador Eje Modernización de la Gestión
Pública Núcleo Constitucional UAH

Víctor González

Coordinador Eje Modernización de la Gestión
Pública Núcleo Constitucional UAH

Matías Salazar

Coordinador Eje Modernización de la Gestión
Pública Núcleo Constitucional UAH

Carolina Meza

Coordinadora Eje Derechos Sociales Núcleo
Constitucional UAH

Gustavo Poblete

Coordinador Eje Derechos Sociales Núcleo
Constitucional UAH

Rosa María Olave

Coordinadora Eje Diálogo y Resolución de Conflictos
Núcleo Constitucional UAH

Mónica Valdés

Coordinadora Eje Diálogo y Resolución de Conflictos
Núcleo Constitucional UAH

Para mayor información visitar

www.nucleo.uahurtado.cl

I. INTRODUCCIÓN.

Uno de los mayores hitos de la reforma procesal penal implementada en Chile entre los años 2000 y el 2005, fue la creación de una nueva institución: el Ministerio Público. La adopción de un sistema procesal penal de corte acusatorio-adversarial, generó la necesidad de crear una fiscalía que tuviese a su cargo la titularidad del ejercicio de la acción penal y la dirección de las investigaciones penales que son ejecutadas por las policías.

A través de la ley 19.519 de reforma constitucional que crea el Ministerio Público, se regulan constitucionalmente algunos aspectos centrales del Ministerio Público, como sus atribuciones, la figura del Fiscal Nacional y los Fiscales Regionales, el procedimiento de nombramiento de los mismos y la previsión de una ley orgánica constitucional que desarrolle la organización y atribuciones de la institución.

Desde su creación hasta la actualidad, han existido tres Fiscales Nacionales que han establecido diversos énfasis político-criminales en función de las atribuciones del art. 17 de la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público.

II. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL MINISTERIO PÚBLICO CHILENO

A continuación, realizaremos un breve diagnóstico sobre la situación actual del Ministerio Público según algunos estudios e investigaciones realizadas en la temática hasta el momento.

En efecto, a partir de la publicación de CEJA «Desafíos de la reforma procesal penal en Chile: análisis retrospectivo a más de una década» publicada en el año 2017 se identifican algunos hallazgos que compartimos, en relación a la situación del Ministerio Público:

- Se constata la existencia de diversos modelos de gestión en las Fiscalías Regionales, lo que se trataría de una buena decisión, para que los Fiscales Regionales adapten sus fiscalías a los fenómenos criminales locales.
- Si bien el Ministerio Público en sus inicios fue innovador en sus diseños institucionales, la institución no ha logrado incorporar cambios estructurales en su funcionamiento interno para afrontar los nuevos desafíos. En efecto, lo anterior dice relación con que, en numerosas ocasiones, los cargos vinculados a gestión y administración del Ministerio Público, como la Dirección Ejecutiva Nacional y Direcciones Ejecutivas Regionales han sido asumidos por personas que aportan con perfiles eminentemente jurídicos.
- Desde su creación, el Ministerio Público no ha desarrollado una política de persecución penal clara que se haya trasladado hacia objetivos específicos, manteniéndose con declaraciones muy generales que dificultan su rendición de cuentas. La especialización del trabajo de la fiscalía en base a delitos específicos dista mucho de tener una política de persecución clara que busque incidir en el comportamiento delictual.
- Junto a lo anterior, en la definición de la política de persecución penal, se aprecia la ausencia de un mecanismo que incorpore una forma de participación democrática, que incluye por vía ejemplar, mecanismos de diálogo con la sociedad civil.
- Otro elemento estructural a tener en cuenta en el diagnóstico, dice relación con la crisis de legitimidad que atraviesa el Ministerio Público. Según la encuesta CEP del año 2021, el Ministerio Público se percibe como una institución confiable para el 11% de las personas encuestadas, por delante solamente del Gobierno (9%), Congreso (8%) y Partidos Políticos (2%).

III. IDEAS FUNDAMENTALES.

- El sistema de justicia penal adversarial ya cuenta con 15 años implementado en todo el país y ha logrado cumplir satisfactoriamente una buena cantidad de los objetivos fundamentales de esta política pública: mejora de la eficiencia de la persecución penal, ampliación de los derechos de las víctimas y respecto a las garantías de las personas imputadas, oralidad, y publicidad.
- El Ministerio Público ha logrado superar desafíos iniciales como el procesamiento de gran volumen de casos. Los indicadores han sido positivos a la hora de procesar casos flagrantes y obtener salidas alternativas al proceso penal, pero ha costado ver buenos resultados significativos en delitos con autor desconocido. Resulta conveniente destacar la incorporación del procesamiento temprano de casos, lo que influye en el volumen de casos asignados a las carteras de los fiscales, incorporando la selectividad a la persecución penal. Junto a lo anterior, genuinos fracasos de la investigación policial, expresados en archivos provisionales, se han endilgado al Ministerio Público, no obstante que las tasas de archivos provisionales se encuentran a la par con otros sistemas de persecución penal.
- De esta forma, desde el punto de vista de la calidad de las investigaciones penales, se requiere perfeccionar el trabajo policial, para mejorar los resultados de investigaciones en los delitos de autor desconocido.
- Se constatan dificultades en la rendición de cuentas del Ministerio Público, y su vinculación con la comunidad del Ministerio Público. Esto se manifiesta, entre otros, en aspectos de vital importancia para el Ministerio Público como el sistema de nombramiento de Fiscal Nacional y Fiscales Regionales, en donde debiera darse un intercambio de los planes de persecución penal ante el escrutinio público.
- Se valora positivamente la autonomía con que fue dotado el Ministerio Público para cumplir su rol independiente de los poderes constitucionales, sin embargo, vemos una comprensión inadecuada de ella, debiendo vincularse con la prevención del delito, con la gestión de la seguridad ciudadana, y con la rendición de cuentas a las comunidades que sirve. Esta inadecuada comprensión de la autonomía en algunos casos lo ha llevado a situaciones de aislamiento institucional, generando una visión autárquica, con escaso diálogo con otras autoridades.

IV. PROPUESTAS A LA CONVENCIÓN CONSTITUCIONAL

Sobre la base del diagnóstico precedente, se someten a la consideración de la Comisión Constituyente, las siguientes propuestas:

1. **Mantenimiento de la autonomía institucional.** Se propone mantener la autonomía del Ministerio Público como un órgano extra poder y con rango constitucional, lo que permite mantenerlo ajeno a la contienda política partidista, riesgo que sigue actualmente presente, y que ha posibilitado, además, que la institución cumpla sus funciones de persecución penal respecto de funcionarios públicos, parlamentarios, empresarios, y también otras autoridades con total prescindencia de su pertenencia al gobierno de turno, o a la oposición.

2. **Mejoramiento de la rendición de cuentas.** Se propone como principio constitucional que el Ministerio Público promueva acciones de rendición de cuentas a la autoridad y la comunidad, correspondiendo al legislador definir la forma y ocasiones en que deberá concretarse. La rendición de cuentas del Ministerio Público ante la comunidad, debiera exigir a las autoridades de la Fiscalía, una definición concreta de una política criminal nacional y regional, precisando la forma de enfrentar fenómenos delictivos regionales o nacionales, identificando calidad y resultado del trabajo policial, cantidad de ingresos y desestimación, cantidad

de juicios realizados y su resultado, como asimismo, grupos delictuales identificados y formalizados, entre otros parámetros.

3. **Selección de autoridades.** Sobre la base de la necesidad de mejorar los mecanismos de nombramiento del Fiscal Nacional y Fiscales Regionales, de dotar al proceso de mayores niveles de transparencia, de mejorar la calidad de los candidatos y superar la endogamia, de evitar que los Fiscales Regionales se cambien de región y se perpetúen en el cargo de Fiscal Regional, se propone primeramente que la selección de los cinco candidatos y tres candidatos a Fiscal Nacional y Regional, respectivamente, se realicen mediante una comisión designada al efecto conforme a la ley orgánica constitucional, con representación de la comunidad legal (Vgr. Decanos de Derecho, Presidente del Colegio de Abogados), y con integración de miembros de alta dirección pública, manteniéndose la designación del Fiscal Nacional por el Presidente de la República con acuerdo del senado, y la de los Fiscales Regionales por el Fiscal Nacional. El fundamento de esta propuesta reside en la constatación que la inclusión del poder judicial dentro del sistema de nombra-

mientos no ha generado necesariamente una selección de excelencia de candidatos a Fiscal Nacional, privilegiando a candidatos que mantienen vínculos con la judicatura o incentivando a los postulantes a generar nexos con dicho estamento, posibilitando una selección endogámica, en la cual los candidatos provienen del poder judicial o cuentan con su favoritismo. El diagnóstico ya señalado exige que el procedimiento de designación del Fiscal Nacional y Fiscales Regionales goce de absoluta transparencia, donde se excluyan reuniones privadas o algún tipo de lobby con los electores, el cual suscita razonables desconfianzas en la ciudadanía, excluyéndose cualquier forma de lobby directo o indirecto, y asegurar exposiciones públicas detalladas de las propuestas de gestión de los candidatos, que incluyan preguntas sobre sus propuestas y compromisos, tanto por electores, como por la ciudadanía interesada.

4. Designación de Fiscales Regionales en otras regiones. Si bien actualmente resulta posible que un Fiscal Regional asuma funciones idénticas en otra región, a veces en forma sucesiva, la futura norma constitucional debiera eliminar o limitar esa postulación a solo dos períodos, evitando un uso abusivo de esta posibilidad, y permitiendo que ese capital humano se desempeñe en otros cargos en la institución.

5. Remoción de Fiscal Nacional y Fiscales Regionales. Tanto la competencia en la Corte Suprema, como el quorum exigido por la Constitución actual parecen haber funcionado correctamente, sobre la base de responsabilizar a estas autoridades solo por infracciones graves a su cargo, entre ellas, una gestión deficiente, y evitando presiones infundadas sobre su gestión debido a intereses coyunturales de grupos de presión. El generar un mecanismo de acusación constitucional similar al existente para Ministros de Estado actualmente, trasladaría a las autoridades del Ministerio Público a la arena política, o a la agenda de determinados grupos de presión, y posiblemente inhibiría el accionar de estas autoridades.

6. Acción penal pública y sentencias recientes del TC. A fin de solucionar el conflicto constitucional generado por decisiones del Tribunal Constitucional que han permitido al ofendido el ejercicio de la acción penal, al margen de decisiones de la Fiscalía, se propone una norma constitucional que zanje la existencia de un monopolio absoluto de la acción penal en el Ministerio Público, o en subsidio, la regulación constitucional de excepciones calificadas en que el ofendido pueda sustentar acción penal, restringiéndose a personas naturales, ofendidas únicamente por crímenes, y siempre sobre la base de un control jurisdiccional, con un de-

bate de mérito y plausibilidad de esa acción penal, escuchando a todos los intervinientes, incluido el Ministerio Público.

7. Policías y Ministerio Público. Se propone la inclusión de una norma constitucional que mandate al legislador, el establecer mecanismos para hacer efectiva las instrucciones u ordenes que dé la Fiscalía. El fundamento de la propuesta reside en mantener la facultad constitucional de im-

partir ordenes directas a las fuerzas de orden y seguridad durante la investigación, advirtiéndose como necesario reforzar la efectiva vigencia de estas ordenes. La experiencia de estos años ha permitido constatar que al margen de estas facultades de instruir ordenes, el personal policial periódicamente no da cumplimiento oportuno a instrucciones generales o particulares de la Fiscalía, dificultando gravemente con ello la persecución penal.

*Rafael Blanco Suárez 1, Diego González Gajardo (Coordinadores) 2,
Jaime Arellano Quintana 3, Marco Fandiño Castro 4, Joanna Heskia Tornquist 5,
Jaime Retamal Herrera 6, Mirtha Ulloa González 7, Ángel Valencia 8.*

1 Coordinador académico del Núcleo de Análisis Político y Constitucional (Eje Justicia). Profesor de Derecho Procesal Penal y Litigación Oral, Universidad Alberto Hurtado. LLM en Litigación y Métodos Alternos de Solución de Conflictos, Universidad Interamericana de Puerto Rico.

2 Coordinador de gestión del Núcleo de Análisis Político y Constitucional (Eje Justicia). Profesor de Derecho Procesal Penal y Litigación Oral, Universidad Alberto Hurtado. Postítulo en Derecho Penal, Universidad Alberto Hurtado.

3 Profesor de Derecho Procesal Penal y Litigación Oral, Universidad Alberto Hurtado. Ex Director Ejecutivo del Centro de Justicia de las Américas. LLM en Litigación y Métodos Alternos de Solución de Conflictos, Universidad Interamericana de Puerto Rico. Master en Administración y Políticas Públicas por American University, Washington, DC

4 Director Área de Estudios y Proyectos, Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). Máster en Gobernanza y Derechos Humanos por la Universidad Autónoma de Madrid.

5 Profesora de Derecho Procesal Penal y Litigación Oral, Universidad Alberto Hurtado. LLM en Litigación y Métodos Alternos de Solución de Conflictos, Universidad Interamericana de Puerto Rico.

6 Profesor de Derecho Penal, Derecho Procesal Penal y Litigación Oral de la Universidad Alberto Hurtado. Fiscal Adjunto de la Fiscalía de Alta Complejidad. Master en Derecho Penal y Ciencias Penales, la Universidad de Barcelona y la Universidad Pompeu Fabra. LLM en Litigación y Métodos Alternos de Solución de Conflictos, Universidad Interamericana de Puerto Rico.

7 Profesora de Negociación y Mediación, Universidad Alberto Hurtado. Postítulo en Criminología, Universidad Católica de Chile. Abogada de la Universidad Católica de Chile.

8 Profesor de Derecho Procesal Penal y Litigación Oral, Universidad Alberto Hurtado. Master en Litigación Penal, California Western School of Law, Estados Unidos.