

Proyecto de reforma constitucional, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señores Araya, Huenchumilla, Quintana y Saavedra, que modifica la Carta Fundamental, para hacer procedente el mecanismo de acusación constitucional contra el Fiscal Nacional y los fiscales regionales.

I. Antecedentes y fundamentos

1. La concepción de **Estado Moderno** es relativamente reciente, ha experimentado modificaciones y evolucionado junto con la historia. Se entiende por Estado Moderno el tipo de organización política que se caracteriza por tener un territorio definido, una población permanentemente asentada en ese territorio, un gobierno centralizado con autoridad sobre ese territorio y población, y la capacidad de ejercer el monopolio legítimo de la fuerza en ese territorio.¹
2. En esta evolución del concepto de Estado, uno de los desarrollos históricos más importantes ha sido el surgimiento del **Estado de derecho**. Se entiende por **Estado de derecho** aquel Estado cuyo poder, actividad y sus miembros están regulados y sujetos al imperio del Derecho.²
3. El **Estado de derecho** se caracteriza por incorporar los siguientes principios y atributos:
 - a. Reconocimiento y protección de los derechos fundamentales de la persona (derechos humanos).
 - b. División y equilibrio de los Poderes del Estado.
 - c. Independencia del Poder Judicial y la potestad de imperio para el cumplimiento de las resoluciones judiciales.
 - d. Monopolio exclusivo del Estado en el uso legítimo de la fuerza.
 - e. Supremacía constitucional.
 - f. Responsabilidad de las autoridades públicas.
4. El **régimen político** se refiere a la forma orgánica e institucional a través de la cual se genera y distribuye el poder del Estado. Los principales regímenes políticos son los **sistemas autocráticos** (regímenes totalitarios y dictaduras) y los **sistemas democráticos** (democracias representativas, democracias directas y monarquías constitucionales).
5. Los elementos o principios esenciales de la **Democracia** son los siguientes:
 - a. Respeto irrestricto a la libertad, igualdad y dignidad de las personas (este es el fundamento moral de la democracia).
 - b. Cumplimiento de las reglas procedimentales de la democracia:
 - Elecciones periódicas de las autoridades.

¹ <https://conceptos.es/estado-moderno>

² <https://leyderecho.orR/estado-de-derecho/#Conceptos>

- Gobierno de las mayorías y respeto a las minorías.

6. En la **democracia**, el Estado de derecho es consustancial a ella. Las autoridades, las instituciones y los miembros de un Estado, **siempre están sujetos al imperio de la ley, y son iguales ante ella**. De igual modo, las autoridades públicas siempre deben actuar en el marco de sus atribuciones y competencias y son responsables por sus acciones u omisiones, sin perjuicio de la responsabilidad institucional que pudiera existir, cuando corresponda. **En una democracia no existen poderes absolutos, ni los poderes constituidos, ni el poder constituyente**.
7. El principal contrapeso de los poderes políticos del Estado es el Sistema Judicial. Los **tribunales de justicia son las instituciones llamadas a velar por el imperio del Derecho** y la cautela de las garantías, derechos y libertades de las personas.
8. Pero más allá del rol de tutela que cumplen los Tribunales de Justicia, **los Poderes del Estados** (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) **actúan recíprocamente como contrapesos** entre sí, es decir, **un sistema de equilibrio de poderes**, a través de diversos mecanismos e instituciones: la ley de presupuestos, el sistema de nombramientos de autoridades y el régimen de destitución de estas mismas autoridades, y las funciones compartidas, entre otras.
9. Esta arquitectura institucional se ha ido complejizando con la creación de **organismos con autonomía constitucional**. Se trata de instituciones u órganos del Estado que no son Poderes Públicos, pero ejercen una función pública de tal trascendencia que se justifica que sea ejercida con sentido técnico e independencia de la autoridad política. Las primeras instituciones que surgieron con este carácter fueron los Tribunales de Cuenta, luego se sumaron los Bancos Centrales, y en algunos sistemas jurídicos se considera el Ministerio Público o la Defensoría del Pueblo.
10. Las autonomías constitucionales son en sí mismas otras formas de equilibrios y contrapesos institucionales.
11. Nuestro sistema institucional reconoce los siguientes mecanismos de control y los sistemas de contrapeso de poderes:
 - a. La **acusación constitucional a las más altas autoridades del país** por intermedio de la Cámara de Diputados, y aprobada por el Senado - actuando como jurado. Se trata de una acusación y un proceso de carácter jurídico-político.
 - b. La facultad de **velar por la supremacía constitucional** corresponde al Tribunal Constitucional a través del control constitucional de las leyes y del conocimiento de las demás infracciones a las reglas de la constitución. También le corresponde dirimir **conflictos de competencia**.
 - c. El **control de cuentas y de la legalidad de los actos de la Administración** corresponde a la Contraloría General de la República.
 - d. La **persecución penal, la investigación de delitos y el ejercicio de la acción**

penal pública, corresponde al Ministerio Público.

- e. **La transparencia en la gestión de la Administración y la información pública** corresponde al Consejo para la Transparencia.

II. La Acusación Constitucional

1. La **acusación constitucional es un mecanismo de control político de orden constitucional** que se ejerce por el Congreso Nacional respecto de las más altas autoridades del país Este mecanismo, de raíz anglosajona, se sustenta en el principio de equilibrio entre los Poderes del Estado, y su aplicación en los sistemas presidenciales de gobierno en América Latina deriva principalmente del constitucionalismo norteamericano.³
2. El profesor Francisco Zúñiga sostiene que la acusación constitucional *“es un instituto de garantía de la Constitución que permite hacer efectivo el principio de responsabilidad constitucional de funcionarios y magistrados”*, cuyo objetivo no es el castigo del funcionario, sino según la doctrina norteamericana *“la protección de los intereses públicos contra el peligro u ofensa por el abuso del poder oficial, descuido del deber o conducta incompatible con la dignidad del cargo”*⁴.
3. La Constitución establece que corresponde a la Cámara de Diputados Declarar *si ha o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de:*
 - **El Presidente de la República**
 - **Los Ministros de Estado**
 - **Los magistrados de los tribunales superiores de justicia y del Contralor General de la República**
 - **Los generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional**
 - **Los delegados presidenciales regionales, delegados presidenciales provinciales** y de la autoridad que ejerza el Gobierno en los territorios especiales a que se refiere el artículo 126 bis.
4. Existe un amplio espectro de autoridades públicas sujetas al control político, a través de la acusación constitucional, sin embargo, **no se encuentran incluidos el Fiscal Nacional y los Fiscales Regionales**; en circunstancias que estas autoridades públicas se encuentran en una posición institucional similar a los magistrados de los tribunales superiores de justicia y al Contralor General de la República. En el marco del diseño de **contrapesos institucionales y de equilibrio de poderes**, sumar a las más altas autoridades del Ministerio Público a este mecanismo de **control jurídico político de orden constitucional**, genera un

³https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/25573/1/Acusacion_Constitucional_ImPLICancias.pdf

⁴ ZÚÑIGA Responsabilidad constitucional de intendentes y gobernadores en la acusación en juicio político. Revista de Derecho Público, Volumen 65.

balance que fortalece nuestra institucionalidad democrática y los sistemas de control y rendición de cuentas.

5. Por mandato de la Constitución, el **Fiscal Nacional es la cabeza del Ministerio Público**, institución que le corresponde dirigir en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito, ejercer la acción penal pública y la protección de víctimas y testigos. Los Fiscales Regionales cumplen esta función pública en sus respectivas regiones.
6. La función del Ministerio Público es de la máxima trascendencia en sociedades complejas como las nuestras. El **poder real y simbólico de la institución y de los fiscales** es cada vez mayor. Basta observar los últimos casos de alta connotación pública para comprobar este fenómeno (los casos audios, exsubsecretario del Interior, exalcaldesa de Maipú, convenios, la compra de la casa del ex Presidente Allende, los audios entre la exalcaldesa de Santiago y la expresidenta de la Cámara de Diputados, y varios más) Lo que tienen en común todas estas causas son: **su alta exposición pública, el involucramiento de autoridades o exautoridades políticas, en muchas ocasiones existen filtraciones, y en general, son causas que llaman la atención de la población y generan opinión pública** - muchas veces como juicios anticipados- sobre las personas involucradas en las causas - cuestión que parece natural- pero también este juicio se extiende sobre las instituciones, y esto termina afectando la legitimidad del sistema político y sus instituciones democráticas.
7. En la democracia y en general, en cualquier sistema o institución regida por reglas racionales, **“a mayor poder, mayor responsabilidad”** En la medida que el Ministerio Público es investido de mayores potestades, en su Fiscal Nacional y sus fiscales regionales, **mayores deben ser los estándares de control y responsabilidad a los que deben estar sometidos**. En la actualidad, se están tramitando en este Congreso Nacional dos importantes proyectos de ley que tienen por objeto reforzar la institucional del Ministerio Público, y las facultades del Fiscal Nacional:
 - a. Proyecto de ley que modifica diversos cuerpos legales, en materia de fortalecimiento del Ministerio Público, Boletín N° 16.374-07.
 - a. Proyecto de ley que incorpora la Fiscalía Supraterritorial en la ley N° 19.640, Orgánica Constitucional del Ministerio Público y modifica otros cuerpos legales que regulan actuaciones de los fiscales y de las fiscalías regionales, Boletín N° 16.850-07.
8. Incorporar al Fiscal Nacional y a los fiscales regionales al control jurídico político de orden constitucional, esto es, ser susceptible de ser acusados constitucionalmente, en ningún caso significa o puede significar que el Poder Legislativo, a través de sus Cámaras, pueda interferir en las causas que investiga el Ministerio Público o en las funciones de persecución penal que ejerce. La causal por la que podrá ser acusado un fiscal es *“por notable abandono de sus deberes”*,

la misma causal que se aplica a los jueces de los tribunales superiores de justicia, y sobre la cual existe un amplio desarrollo doctrinario que permite dotarla de contenidos y bordes. En este sentido, la presente propuesta de reforma constitucional introduce una enmienda que hace coherente el sistema de contrapesos y controles institucionales, sin afectar la independencia o autonomía de los Poderes Públicos.

III. Iniciativas de reforma constitucional anteriores

La incorporación del Fiscal Nacional como las autoridades acusables constitucionalmente no es un tema nuevo. Existen diversos proyectos de reforma constitucional presentados por Senadores del más amplio espectro político del país que apuntan en la misma dirección, y que sin embargo, no han tenido avance en su trámite legislativo.

La proliferación de estos proyectos da cuenta que existe un alto nivel de acuerdo en esta materia, y que ya es tiempo de legislar a este respecto. Seguidamente identificaremos los proyectos de reforma constitucional referidos a este tema:

- a. Proyecto de reforma constitucional, de los Honorables Senadores señor Moreira, señoras Ebensperger y Van Rysselberghe, y señores Durana y Pérez, que incorpora al Fiscal Nacional del Ministerio Público como sujeto de acusación constitucional, Boletín N° 13.122-07, de diciembre de 2019.
- b. Proyecto de reforma constitucional, iniciado en moción de los Honorables Senadores señor Moreira, señoras Ebensperger y Van Rysselberghe, y señores Durana y Pérez, que incorpora al Fiscal Nacional y a los Fiscales Regionales como sujetos de acusación constitucional, Boletín N° 12.585-07, de abril de 2019.

IV. Objetivo

Incorporar a las más altas autoridades del Ministerio Público - Fiscal Nacional y fiscales regionales- al control jurídico político de carácter constitucional (acusación constitucional) que consagra la Constitución Política de la República, en caso de notable abandono de sus deberes.

V. Contenidos de la reforma constitucional

1. En primer término, se incorpora como autoridad pública acusable al Fiscal Nacional.
2. En segundo lugar, también se incorporan como acusables constitucionalmente, a los fiscales regionales.
3. En tercer término, la causal para acusar constitucionalmente al Fiscal Nacional y los fiscales regionales será “*notable abandono de deberes*”.

Proyecto de Reforma Constitucional que incorpora *al control jurídico-político constitucional (acusación constitucional) al Fiscal Nacional y a los fiscales regionales*

En base a todos estos antecedentes, vengo en someter a vuestra consideración el siguiente proyecto de reforma constitucional a la Constitución Política de la República, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue aprobado por el Decreto N°100, de 2005, de la Segpres:

Artículo único.- Sustitúyese la letra c) del numeral 2 del artículo 52 por el texto que se pasa a señalar:

“c) De los magistrados de los tribunales superiores de justicia; del Fiscal Nacional y los fiscales regionales, y del Contralor General de la República, por notable abandono de sus deberes.