

# REPÚBLICA DE CHILE



## DIARIO DE SESIONES DEL SENADO

PUBLICACIÓN OFICIAL

LEGISLATURA 334<sup>a</sup>, EXTRAORDINARIA

**Sesión 40<sup>a</sup>, en martes 15 de abril de 1997**

Ordinaria

(De 16:13 a 21:7)

*PRESIDENCIA DE LOS SEÑORES SERGIO ROMERO, PRESIDENTE,  
Y ALBERTO COOPER, PRESIDENTE ACCIDENTAL*

*SECRETARIO, EL SEÑOR JOSÉ LUIS LAGOS LÓPEZ, TITULAR*

---

### ÍNDICE

*Versión Taquigráfica*

	<u>Pág.</u>
I. ASISTENCIA.....	
II. APERTURA DE LA SESIÓN.....	
III. TRAMITACIÓN DE ACTAS.....	
IV. CUENTA.....	
Acuerdos de Comités.....	

**V. ORDEN DEL DÍA:**

Proyecto de reforma constitucional, en primer trámite, que crea el Ministerio Público (se aprueba en general).....

**VI. INCIDENTES:**

Peticiones de oficios (se anuncia su envío).....

Negativa de Bolivia a indemnización laboral. Oficio (observaciones del señor Alessandri).....

*A n e x o s***ACTA APROBADA:**

Sesión 31ª, en 11 de marzo de 1997.....

**DOCUMENTOS:**

- 1.- Proyecto de ley, en segundo trámite, que modifica la ley 14.908, sobre abandono de familia y pago de pensiones.....
- 2.- Informe de la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología recaído en el proyecto que otorga mejoramiento especial de remuneraciones a profesionales de la educación que señala.....
- 3.- Informe de la Comisión de Hacienda recaído en el proyecto que otorga mejoramiento especial de remuneraciones a profesionales de la educación que señala.....
- 4.- Segundo informe de la Comisión de Vivienda y Urbanismo recaído en el proyecto sobre copropiedad inmobiliaria.....

---

---

## VERSIÓN TAQUIGRÁFICA

### I. ASISTENCIA

Asistieron los señores:

--Alessandri Besa, Arturo  
--Bitar Chacra, Sergio  
--Calderón Aránguiz, Rolando  
--Carrera Villavicencio, María Elena  
--Cooper Valencia, Alberto  
--Díaz Sánchez, Nicolás  
--Díez Urzúa, Sergio  
--Errázuriz Talavera, Francisco Javier  
--Feliú Segovia, Olga  
--Fernández Fernández, Sergio  
--Frei Bolívar, Arturo  
--Frei Ruiz-Tagle, Carmen  
--Gazmuri Mujica, Jaime  
--Hamilton Depassier, Juan  
--Hormazábal Sánchez, Ricardo  
--Huerta Celis, Vicente Enrique  
--Lagos Cosgrove, Julio  
--Larraín Fernández, Hernán  
--Larre Asenjo, Enrique  
--Lavandero Illanes, Jorge  
--Letelier Bobadilla, Carlos  
--Martín Díaz, Ricardo  
--Matta Aragay, Manuel Antonio  
--Mc-Intyre Mendoza, Ronald  
--Muñoz Barra, Roberto  
--Núñez Muñoz, Ricardo  
--Ominami Pascual, Carlos  
--Otero Lathrop, Miguel  
--Pérez Walker, Ignacio  
--Piñera Echenique, Sebastián  
--Prat Alemparte, Francisco  
--Ríos Santander, Mario  
--Romero Pizarro, Sergio  
--Ruiz De Giorgio, José  
--Ruiz-Esquide Jara Mariano  
--Sinclair Oyaneder, Santiago  
--Sule Candia, Anselmo  
--Thayer Arteaga, William  
--Urenda Zegers, Beltrán  
--Valdés Subercaseaux, Gabriel  
--Zaldívar Larraín, Adolfo  
--Zaldívar Larraín, Andrés

Concurrieron, además, los señores Ministros Secretario General de Gobierno y de Justicia, y el señor Subsecretario de Justicia.

Actuó de Secretario el señor José Luis Lagos López, y de Prosecretario, el señor Carlos Hoffmann Contreras.

## II. APERTURA DE LA SESIÓN

**--Se abrió la sesión a las 16:13, en presencia de 42 señores senadores.**

El señor ROMERO (Presidente).- En el nombre de Dios, se abre la sesión.

## III. TRAMITACIÓN DE ACTAS

El señor ROMERO (Presidente).- Se da por aprobada el acta de la sesión 31ª, ordinaria, en 15 de marzo del presente año, que no ha sido observada.

El acta de la sesión 32ª, ordinaria, en 12 de marzo del año en curso, se encuentra en Secretaría a disposición de los señores Senadores, hasta la sesión próxima, para su aprobación.

**(Véase en los Anexos el acta aprobada).**

## IV. CUENTA

El señor ROMERO (Presidente).- Se va a dar cuenta de los asuntos que han llegado a Secretaría.

El señor HOFFMANN (Prosecretario).- Las siguientes son las comunicaciones recibidas:

### Mensajes

Cinco de Su Excelencia el Presidente de la República:

Con el primero incluye en la convocatoria a la actual Legislatura Extraordinaria de sesiones del Congreso Nacional el proyecto de ley que modifica diversas disposiciones del Código Penal que sancionan casos de corrupción.

**--Se toma conocimiento.**

Con el segundo retira la urgencia y la hace presente nuevamente, con el carácter de "Suma", al proyecto de ley que otorga un mejoramiento especial de remuneraciones a los profesionales de la educación que indica.

Con el tercero retira la urgencia y la hace presente de nuevo, con el carácter de "Simple", al proyecto de ley que moderniza el sector portuario estatal.

**--Quedan retiradas las urgencias, se tienen presentes las nuevas calificaciones y se manda agregar los documentos a sus antecedentes.**

Con el cuarto hace presente la urgencia, con el carácter de “Simple”, al proyecto de acuerdo que aprueba la Convención de las Naciones Unidas sobre Lucha contra la Desertificación en los Países Afectados por Sequía Grave o Desertificación, en particular en Africa, adoptada en París el 17 de junio de 1994.

**--Se toma conocimiento.**

Con el quinto retira la urgencia que hizo presente al proyecto de ley del deporte.

**--Se toma conocimiento.**

#### Oficios

Dos de la Honorable Cámara de Diputados:

Con el primero comunica que ha aprobado el proyecto que modifica la ley N° 14.908, sobre abandono de familia y pago de pensiones. **(Véase en los Anexos, documento 1).**

**--Pasa a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.**

Con el segundo informa que ha aprobado, en los mismos términos en que lo hizo el Senado, el proyecto de acuerdo relativo a la aprobación de la “Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades del Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina”, adoptado en Ciudad de México en 1969.

**--Se manda comunicar a Su Excelencia el Presidente de la República.**

De la Excelentísima Corte Suprema, con el que emite su parecer acerca del proyecto de ley, en segundo trámite, que regula la constitución jurídica y el funcionamiento de las iglesias y organizaciones evangélicas. (Con urgencia calificada de “Simple”).

**--Se toma conocimiento y se manda agregar el documento a sus antecedentes.**

De la señora Ministra de Bienes Nacionales, con el que da respuesta a un oficio enviado en nombre del Senador señor Muñoz Barra, sobre transferencia de terrenos que indica en Angol, Novena Región.

De la señora Directora Ejecutiva de la Comisión Nacional del Medio Ambiente, con el que contesta un oficio enviado a Su Excelencia el Presidente de la

República, en nombre de los Senadores señora Carrera y señores Díaz y Horvath, relativo al impacto ambiental que provocarían la construcción y funcionamiento de la Autopista Costanera Norte, en la Región Metropolitana.

**--Quedan a disposición de los señores Senadores.**

Del señor Director de Presupuestos, con el que, conforme lo dispone el inciso segundo del artículo 22 de la ley N° 19.486, Ley de Presupuestos del Sector Público, remite la nómina de los decretos totalmente tramitados en el pasado mes de marzo que disponen transferencias con cargo al ítem Provisión para Financiamientos Comprometidos, de la Partida Tesoro Público.

**--Pasa a la Comisión de Hacienda.**

Informes

De la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología y de la de Hacienda, recaídos en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, que otorga un mejoramiento especial de remuneraciones a los profesionales de la educación que señala. (Con urgencia calificada de “Suma”). **(Véanse en los Anexos, documentos 2 y 3).**

Segundo informe de la Comisión de Vivienda y Urbanismo, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, sobre copropiedad inmobiliaria. **(Véase en los Anexos, documento 4).**

**--Quedan para tabla.**

El señor ROMERO (Presidente).- Terminada la Cuenta.

**ACUERDOS DE COMITÉS**

El señor ROMERO (Presidente).- El señor Secretario dará lectura a los acuerdos adoptados por los Comités.

El señor LAGOS (Secretario).- Los Comités, en sesión de hoy, acordaron:

1.- Citar a sesión especial para mañana, de 15:30 a 16 -o sea, antes de la sesión ordinaria-, para recibir al señor Presidente del Congreso de Nueva Zelanda. En esa oportunidad harán uso de la palabra el personero invitado y el señor Presidente del Senado.

2.- Despachar en general en la sesión de hoy el proyecto de reforma constitucional que crea el Ministerio Público, fijándose las 19 para el inicio de la votación.

3.- Prorrogar hasta las 20 -sin perjuicio de la hora de Incidentes- el Orden del Día de las sesiones ordinarias de hoy y de mañana.

4.- Con relación al proyecto sobre mejoramiento especial de remuneraciones para profesionales de la educación, del que se dio cuenta hoy y que tiene urgencia calificada de "Suma", ponerlo en primer lugar de la tabla de la sesión ordinaria de mañana.

5.- En cuanto al proyecto de reforma constitucional sobre administración comunal, en caso de que se incluya esta tarde en la convocatoria, colocarlo en segundo lugar de la tabla de la sesión ordinaria de mañana.

---

El señor OTERO.- Pido la palabra.

El señor ROMERO (Presidente).- Puede hacer uso de ella, Su Señoría.

El señor OTERO.- Señor Presidente, en la Cuenta se informó de la recepción de un oficio mediante el cual la Excelentísima Corte Suprema emite su parecer acerca del proyecto de ley, en segundo trámite, que regula la constitución jurídica y el funcionamiento de las iglesias y organizaciones evangélicas.

En atención a que dicha iniciativa contiene materias de carácter constitucional, la Comisión de Constitución me ha encomendado solicitar al Senado su envío a ella una vez despachada por la Comisión especial, para los efectos de estudiar los aspectos que inciden en la Carta Fundamental.

Habiéndose recibido el oficio mencionado, tal vez sería éste el momento de remitir el proyecto a la Comisión de Constitución.

El señor ROMERO (Presidente).- Ofrezco la palabra sobre la solicitud del Senador señor Otero.

El señor ZALDÍVAR (don Andrés).- ¿Me permite, señor Presidente?

El señor ROMERO (Presidente).- Tiene la palabra Su Señoría.

El señor ZALDÍVAR (don Andrés).- Señor Presidente, entiendo la petición formulada por el Honorable señor Otero. Sin embargo, como el Senado ya tomó un acuerdo sobre el particular, se requiere la unanimidad de la Sala para modificarlo.

No somos partidarios de que el proyecto pase ahora a la Comisión de Constitución. Para tratarlo se formó una Comisión especial, y quienes la integramos creemos tener suficiente habilidad para analizar el conjunto de sus disposiciones.

Por lo tanto, previendo esa petición, estimamos, por unanimidad, que no debía innovarse sobre la materia.

Dicha Comisión especial, de diez integrantes, se encargará (como indiqué) de analizar todo el proyecto. Y si algún señor Senador desea participar, las puertas están abiertas para hacerlo.

El señor ROMERO (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Otero.

El señor OTERO.- Señor Presidente, la iniciativa en comento incide en una materia constitucional. No hicimos ninguna observación cuando, para analizarla, se decidió formar una Comisión especial. Sin embargo, no cabe duda de que la Comisión especializada, la de Constitución, debe emitir su pronunciamiento sobre las cuestiones que le competen, para no plantearlas después en la Sala y enviarlas a ella con posterioridad.

Nuestra finalidad es acelerar el despacho del proyecto.

Con el procedimiento señalado, si ingresara una iniciativa de Hacienda y acordáramos crear una Comisión especial para su tratamiento, ¿tendríamos que saltarnos el informe de la Comisión de Hacienda? Ello no sería lógico ni adecuado.

En todo caso, no se requiere la unanimidad de la Sala para enviar el proyecto a la Comisión de Constitución. Ciertamente la Comisión especial se nombró en virtud de un acuerdo. Pero ello no obsta a que el Senado tome otro, con el quórum necesario -no por unanimidad-, en el sentido de que también desea un informe de su Comisión especializada en una materia de tanta trascendencia.

No desconocemos la calidad de los señores Senadores que integran la Comisión especial. Empero, como la iniciativa trata aspectos constitucionales, ellos deben ser analizados, además, por la Comisión de Constitución. Es lo único que pide ésta, por la unanimidad de sus miembros.

El señor ZALDÍVAR (don Andrés).- Señor Presidente, seguir en esta discusión no tiene mucho objeto. El asunto ya fue visto en su oportunidad.

En este caso, el informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia no es obligatorio. No sucede lo propio tratándose de una materia de Hacienda, por mandato del Reglamento y de la Ley Orgánica del Congreso.

Si se determinó crear una Comisión especial, fue precisamente para que no se derivara el proyecto a otras Comisiones. Su integración es plural, con diez Senadores. Y quien quiera plantear asuntos constitucionales puede concurrir a ella.

Por eso, en nombre de la Comisión especial, insisto en que no debe innovarse sobre la materia.



El señor ROMERO (Presidente).- Ofrezco la palabra.

El señor ERRÁZURIZ.- Pido la palabra, señor Presidente.

El señor ROMERO (Presidente).- Puede hacer uso de ella, Su Señoría.

El señor ERRÁZURIZ.- Señor Presidente, quiero reafirmar lo dicho por el Senador señor Andrés Zaldívar.

Se formó una Comisión muy amplia precisamente para que estuviesen representados todos los sectores y para evitar el paso de la iniciativa de una Comisión a otra. Con esa gran representación, se pretendió generar la posibilidad de que todo el mundo opinara y participara.

Por lo tanto, no tiene sentido mandar el proyecto a una Comisión adicional, tanto más cuanto que la especial ha hecho un largo y acucioso trabajo.

El señor ROMERO (Presidente).- La Mesa ha tomado debida nota de los planteamientos formulados, que se tendrán en consideración cuando corresponda.

## V. ORDEN DEL DÍA

### CREACIÓN DE MINISTERIO PÚBLICO

El señor ROMERO (Presidente).- Corresponde tratar el proyecto de reforma constitucional, iniciado por mensaje de Su Excelencia el Presidente de la República y en primer trámite, que crea el Ministerio Público, con informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

—Los antecedentes sobre el proyecto figuran en los Diarios de Sesiones que se indican:

**Proyecto de ley:**

**En primer trámite, sesión 9ª, en 19 de noviembre de 1996.**

**Informe de Comisión:**

**Constitución, sesión 39ª, en 9 de abril de 1997.**

El señor LAGOS (Secretario).- En el informe de la Comisión se deja constancia, en primer término, de que, conforme al artículo 116 de la Constitución Política, la iniciativa, para ser aprobada, requiere el voto favorable de tres quintos de los Senadores en ejercicio, es decir, 28 votos.

Luego se hacen un análisis de la legislación comparada sobre la materia de la reforma y reseñas de los fundamentos del mensaje del Ejecutivo y de las disposiciones constitucionales y legales vinculadas.

Se expresa en seguida que los principales objetivos del proyecto son crear el Ministerio Público y señalar sus características, funciones, atribuciones y principios fundamentales de su organización; establecer las bases generales del estatuto de los fiscales miembros del Ministerio Público; regular la entrada en vigencia de las normas de la reforma, y, por último, introducir a la Carta Fundamental las enmiendas necesarias para adecuarla a la creación del nuevo organismo.

Se indica a continuación que en la discusión general se escucharon exposiciones y se recibieron informes de la señora Ministra de Justicia y sus asesores, de magistrados de los tribunales superiores de justicia y de profesores y especialistas.

La Comisión, según consta en su informe, compartió la idea implícita en el propósito de la reforma de separar, en el orden penal de la administración de justicia, las funciones de investigar, acusar y sostener la acusación, que el proyecto entrega al Ministerio Público, de aquellas de carácter propiamente jurisdiccional, que se mantienen radicadas en los tribunales de justicia.

Por los antecedentes relatados, los miembros de la Comisión de Constitución, Honorables señores Otero (Presidente), Fernández, Larraín, Hamilton y Sule, unánimemente, concurrieron a prestar su aprobación en general a la iniciativa.

En el informe se deja constancia de que, antes de iniciarse la discusión particular, el Honorable señor Otero presentó, por la vía de la indicación, un proyecto alternativo, lo que movió a la Comisión a debatir si el análisis y votación versarían sobre los preceptos o sobre las ideas. Y se acordó al respecto un procedimiento mixto, comprensivo de las normas ordenadas según las materias contenidas en ellas.

También se hace constar que la indicación del Honorable señor Otero fue complementada por los Senadores señores Fernández y Larraín, y, asimismo, que los Honorables señores Hamilton y Sule formularon una proposición modificatoria de ella.

Sobre la base del procedimiento mencionado, en la discusión particular se hace una descripción de las normas del mensaje, del proyecto alternativo, de sus complementos y observaciones, dejándose constancia en el informe de su discusión y de los respectivos acuerdos adoptados.

Por último, en mérito de las consideraciones y acuerdos contenidos en el informe, la Comisión, por la unanimidad de sus miembros, propone la aprobación del proyecto de reforma constitucional allí transcrito, que consta de un artículo único dividido en siete numerales.

El señor ROMERO (Presidente).- En discusión general el proyecto.

Ofrezco la palabra.

Tiene la palabra la señora Ministra de Justicia.

La señora ALVEAR (Ministra de Justicia).- Señor Presidente, Honorables Senadores:

“La necesidad de mejorar nuestro sistema de enjuiciamiento criminal ha venido imponiéndose desde mucho tiempo atrás con el carácter de verdadera urgencia.

“Mientras las naciones de Europa y de este continente se han apresurado a reformar esta parte de su legislación, en conformidad a los más adelantados principios de la ciencia y a la mayor templanza de las costumbres, sólo Chile ha permanecido estacionario conservando las reglas de procedimiento de la antigua legislación española en cuanto eran compatibles con la nueva forma de gobierno adoptada desde nuestra emancipación política.

“Aunque en diversas épocas algunas de esas reglas han sido modificadas, la base misma del procedimiento se ha mantenido intacta, de manera que puede decirse con verdad que subsiste todavía en pleno vigor entre nosotros el sistema inquisitorial establecido desde la edad media.”.

Los señores Senadores que han escuchado estas palabras podrán pensar que me pertenecen. Sin embargo, no es así. Ellas corresponden al Presidente Jorge Montt, quien las consignó, en 1894, en el mensaje con que envió al Honorable Congreso Nacional el Código de Procedimiento Penal que aún nos rige.

Lo anterior constituye, probablemente, una muestra palpable de los anhelos que rodeaban ya en aquella época -en 1894- a los juristas, legisladores y ciudadanos de contar con un sistema de enjuiciamiento criminal eficiente, garantista y accesible a las personas. Pero también aquellas palabras elocuentes permiten constatar lo increíble que resulta el que un sistema procesal penal de naturaleza inquisitiva, que encuentra su antecedente más concreto en las Partidas de Alfonso X, nos acompañe hasta hoy sin grandes variaciones, cuando estamos a las puertas del siglo XXI, habiendo, por lo tanto, eludido años de conquista en materia de derechos y garantías y notables avances de modernización y eficiencia en otros ámbitos del propio Derecho.

El mismo mensaje recién citado, refiriéndose a los sistemas acusatorios de base oral seguido ante los jueces de Derecho, señala textualmente: "Se comprende fácilmente que el sistema puede ser establecido en países ricos y poblados. En Chile" -agrega el entonces Presidente Jorge Montt- "parece que no ha llegado aún la ocasión de dar este paso tan avanzado, y ojalá no esté reservado todavía para un tiempo demasiado remoto". Ello data de 1894.

De la revisión de este mensaje del actual Código es posible comprobar, entre otras razones, que la reforma constitucional que crea el Ministerio Público, que hoy se presenta a la consideración del Honorable Senado, no resulta un mero capricho de un grupo de jurista ni tampoco constituye una modificación aislada de nuestro sistema de justicia, sino que representa un paso histórico en la consolidación de un auténtico Estado de Derecho, basado en el respeto al derecho de las personas. Para ello, se propone modificar sustancialmente nuestro actual sistema procesal penal de naturaleza inquisitiva por uno de naturaleza acusatoria auténticamente adversarial, que resulte consistente con nuestra propia Carta Fundamental y el conjunto de derechos y garantías que ella y los tratados internacionales han consagrado.

De este modo, el norte de la reforma, que hoy vamos a votar, radica en hacer efectivas las garantías del debido proceso para víctimas y victimarios y, en definitiva, para todos los ciudadanos que actualmente miran con distancia y temor la justicia criminal.

La reforma introduce en nuestra legislación un órgano autónomo de carácter técnico, que será el encargado de investigar los delitos que se cometan, interactuar con los organismos auxiliares de la administración de justicia para desarrollar sus tareas de instrucción, deberá formular las correspondientes acusaciones penales cuando exista mérito para ello y deberá sostener ante el tribunal del crimen correspondiente la acusación formulada. Todo ello, en representación de los intereses de la comunidad.

**De esta forma, el proyecto de reforma constitucional permite separar en órganos diversos las funciones de investigar y juzgar, aumenta significativamente los estándares de imparcialidad del sistema, sienta las bases para estructurar un debido proceso y mejora el acceso de los ciudadanos al sistema de enjuiciamiento criminal.**

Todo lo anterior redundará, asimismo, en una fuerte modernización del sistema judicial, pues la separación de funciones, la especialización y las mayores

garantías que devienen como consecuencia de la reestructuración de funciones del sistema, permitirán un mejor aprovechamiento de los recursos públicos del sistema judicial, un aumento de la eficacia y eficiencia de la justicia penal, una reestructuración de su diseño organizacional y de las rutinas y esquemas de funcionamiento y trabajo actualmente existentes. Todo ello conducirá a elevar los estándares de satisfacción de los usuarios del sistema, permitiendo mejorar el acceso de los ciudadanos a la justicia del crimen, hacer valer de mejor manera sus intereses y derechos y, como consecuencia de ello, aumentar los niveles de legitimidad que deben ostentar los sistemas judiciales en general.

Por lo tanto, para nosotros, constituye un motivo de especial significación poder, en concurso con el Parlamento, introducir modificaciones que mejoren y releven la importancia del sistema de enjuiciamiento criminal, por cuanto este subsector de las funciones del Estado se encuentra íntimamente ligado a las preocupaciones cotidianas de la gente.

Asimismo, es enteramente satisfactorio poder legislar en torno a un proyecto que de manera muy intensa y sensible caracteriza los procesos de modernización que todos anhelamos, esto es, aquellos que en su construcción combinan elementos de la eficacia y eficiencia con el interés real de los destinatarios de la reforma, que son los ciudadanos, permitiendo que los derechos y las garantías inherentes a las personas no sean un mero discurso retórico.

#### **a. Justificaciones del cambio**

Parece necesario, en el marco de esta reforma, hacerse cargo de las justificaciones que hacen imprescindible el cambio de sistema de justicia penal, pues es conveniente que la puesta en marcha del nuevo sistema de enjuiciamiento criminal vaya precedido de los argumentos y antecedentes que marcaron la urgencia de la transformación.

De esta forma, podemos señalar que el actual sistema procesal penal adolece de deficiencias que lo tornan incompatible con un auténtico Estado de Derecho.

Hoy, contamos con un proceso extremadamente ritualista y burocrático, que redundo en graves perjuicios para los estándares deseados de justicia y eficacia de que deben estar dotados los sistemas de justicia penal. En lo atingente a la estructura de instrucción que caracteriza a nuestro actual sistema,

constatamos vacíos y disfuncionalidades que desembocan en sistemas de investigación lentos, muchas veces innecesarios e, incluso, dañinos para los objetivos de la justicia, reinserción social y seguridad ciudadana.

Quiero llamar la atención del Honorable Senado respecto de algunas cifras que son elocuentes al momento de votar una iniciativa legal como la que hoy se somete a su consideración. Hay -¡qué duda cabe!- la sensación de parte de la ciudadanía de que un tema tan complejo como es el de la delincuencia requiere respuestas integrales. Si miramos las estadísticas de los delitos tan significativos que están ligados a las percepciones de seguridad ciudadana como, por ejemplo, el robo con violencia, podemos extraer de las cifras que, tratándose de este delito, sólo hay 7,6 por ciento de sentencias condenatorias y, en cambio, 74,4 por ciento de sobreseimientos temporales. Estos últimos representan las causas que no es posible concluir, porque durante el transcurso del proceso no existen pruebas suficientes o por imposibilidad de encontrar al imputado por el delito. Estos porcentajes resultan más elocuentes si se revisan las estadísticas de robo con fuerza -delito de la mayor frecuencia, desgraciadamente, en nuestro país-, que presenta 4,1 por ciento de sentencias condenatorias -¡sólo dicho porcentaje!- versus 84,2 por ciento de sobreseimientos temporales.

Por otra parte, si se toma como padrón de evaluación la percepción de quienes ingresan al sistema penal, sea en calidad de víctima o de victimario, los resultados son aún más preocupantes, pues los estudios de campo y antecedentes empíricos demuestran una muy deficiente evaluación de la ciudadanía sobre la eficiencia del sistema de justicia criminal. **Se señala con preocupación el que el proceso resulte extremadamente lento; las causas demoran, de conformidad a análisis empíricos, realizados, incluso, por miembros del Poder Judicial, un promedio de tres años.**

Por otro lado, la ausencia de intermediación, esto es, el contacto directo entre las partes y el juez, representa muy probablemente una de las razones que inciden, de manera más significativa, en sensaciones de indefensión e injusticia. Esto último encuentra su causa, en buena medida, en la estructura y el esquema de trabajo que rodea el sistema de enjuiciamiento criminal, que tiende a la delegación de funciones en funcionarios subalternos que carecen de una preparación idónea para asumir funciones jurisdiccionales de tanta relevancia.

Asimismo, el carácter secreto del sumario atenta objetivamente contra la regla de publicidad y transparencia que debe preceder toda forma de instrucción,

reservando únicamente para casos excepcionales y fundados el secreto de las investigaciones.

Además, la escrituración como característica del proceso lo torna desgraciadamente lento, burocrático y relativiza la importancia del sistema acusatorio mismo.

**Pero, sin lugar a dudas, la crítica central que puede formularse al sistema procesal penal y que constituye, a la vez, la razón central de la presente reforma constitucional radica en su estructura inquisitiva, que contradice los lineamientos centrales de la garantía del debido proceso, violentando los criterios de imparcialidad objetiva de que deben estar revestidos las acciones jurisdiccionales.**

En efecto, sabemos que el actual sistema procesal penal entrega a una sola persona -el juez del crimen- las funciones de investigar, acusar y juzgar. Ello hace -como he señalado- que el actual sistema carezca de las condiciones objetivas más elementales de imparcialidad, tornándolo, de conformidad al criterio de connotados constitucionalistas -cuyos informes se han agregado a los antecedentes que están en manos de los señores Senadores- en un proceso inconstitucional, a la luz de las garantías contenidas en nuestra Carta Política.

El sistema procesal penal que se propone, cuyo primer y más significativo paso lo constituye la reforma constitucional que hoy conoce el Senado, separa radicalmente las funciones de investigar y de juzgar, entregando la primera de ellas a un órgano de carácter autónomo, técnico y especializado denominado Ministerio Público, y la función de juzgamiento, a los jueces que componen el Poder Judicial.

Permítame, señor Presidente, con ocasión de este punto, señalar que si bien el cambio que se propone representa en la historia de nuestro país un hecho de grandes dimensiones, no lo es así en la historia constitucional occidental. Ello, si tenemos en consideración que, desde la célebre formulación de separación de Poderes de Montesquieu, y tomada como dogma de la tradición constitucional moderna, las funciones jurisdiccionales asignadas como nota distintiva del Poder Judicial prescindan en absoluto de funciones de naturaleza administrativa, como son las de investigación. Ellas correspondían, en la idea de Montesquieu, a un órgano de naturaleza administrativa e impropia de aquel órgano llamado a administrar justicia

y dirimir los conflictos entre las partes, decidiendo el derecho desde una posición de imparcialidad objetiva y subjetiva.

Señor Presidente, no sería justo en esta parte de mi presentación dejar de expresar que las deficiencias anotadas del actual sistema corresponden, en gran medida, a problemas estructurales, de diseño organizacional y una concepción global de defectuosa construcción teórica. En este sentido, debe relevarse la figura de los jueces del crimen, quienes en el marco de un sistema objetivamente parcial, despliegan esfuerzos muy significativos para actuar, en el marco de sus posibilidades, con arreglo a criterios de imparcialidad y eficiencia.

Mis críticas, por lo tanto, deben entenderse apuntadas a un sistema cuya estructura resulta inequitativa, mas no a los jueces, quienes, en el marco de sus posibilidades, despliegan innumerables esfuerzos, muchas veces ignorados por la ciudadanía, en el desempeño sus funciones.

Sobre este punto, a fin de ilustrar a los señores Senadores, quiero agregar un hecho de la mayor importancia, cual es que el propio Poder Judicial -a través de numerosos Ministros de la Corte Suprema, tales como los señores Zurita, Dávila, Alvarez, Carrasco, Correa, Garrido, Libedinsky y Ortiz, entre otros- ha hecho notar, en un informe entregado a la Cámara de Diputados, lo siguiente en torno a la creación del Ministerio Público. Cito textualmente: "no existen razones valederas para mantener la actividad instructora en la esfera del Poder Judicial y no desplazarla al Ministerio Público. Son muchos los autores de prestigio" -sigo leyendo lo expresado por los Ministros antes aludidos- "de distintas procedencias que han preconizado la necesidad de atribuir al Fiscal la fase de investigación en el proceso penal. La dirección de la investigación por el Fiscal, puede ser plenamente compatible con el control jurisdiccional a cargo de un juez como se propone en el proyecto en informe. En estas condiciones los jueces, liberados de la función investigadora, podrán dedicar plenamente su actividad a juzgar que constituye la labor que propiamente les compete."

#### **b. Estructura y contenido del nuevo sistema Procesal Penal**

El nuevo sistema procesal penal que se propone da origen a un proceso de base acusatoria, con igualdad de armas para las partes en litigio, estructurando de



esta forma un juicio contradictorio de partes en el cual los fiscales del Ministerio Público representan los intereses de la comunidad en la persecución del delito y, por otra parte, existirá el rol del defensor que representará los intereses del imputado por el delito.

De esta forma el órgano juzgador se reservará el papel trascendental de decidir el litigio en conformidad a posiciones de imparcialidad y habiendo como prerrequisito un estricto cumplimiento de los principios de inmediación y concentración.

**La reforma crea un nuevo órgano, el Ministerio Público, que tendrá como funciones la investigación de los delitos, el recabamiento de antecedentes en conjunto y con el concurso de los organismos auxiliares de la administración de justicia. Para los efectos de las investigaciones, coordinará y dirigirá la labor policial de manera mancomunada y expedita. Posteriormente deberá formular las acusaciones cuando los antecedentes así lo permitan y deberá sustentar la pretensión punitiva en representación de la sociedad y particularmente del interés del propio afectado por el delito.**

**Este órgano tendrá a su cabeza al Fiscal Nacional que tendrá a su cargo la dirección del órgano y deberá impartir las instrucciones para el funcionamiento de la fiscalía a nivel nacional.**

**Asimismo, existirán los Fiscales Regionales que representarán al Ministerio Público en cada Región del país y que tendrán a su cargo las funciones inherentes a la persecución criminal, contando para ello con la colaboración de fiscales adjuntos quienes serán en la práctica los fiscales que litigarán ante los tribunales y con quienes interactuará la policía.**

La reforma establece un mecanismo de designación de los fiscales que permitirá realizar un proceso previo de selección para contar con personas altamente calificadas. Para estos efectos, esta reforma constitucional prevé un concurso de antecedentes ante la Corte Suprema para que ésta conforme una quina que deberá ser comunicada al Presidente de la República quien, a su vez, propondrá al Senado un nombre debiendo éste, por los dos tercios de los Senadores en ejercicio, ratificar dicho nombramiento. Este mecanismo asegura que la persona que desempeñará esta alta función cuente con la anuencia de los tres Poderes del Estado y sea elegida con un quórum que sólo se puede lograr con un consenso amplísimo, lo cual trae aparejado como ventaja que el Fiscal Nacional será una figura que dará a todos los ciudadanos sólidas garantías de ecuanimidad e independencia.

Ello permite explicar y justificar el que, para la elección de los Fiscales Regionales, se haya propuesto un sistema que en su base consulta a las Cortes de Apelaciones Regionales, las que, también, previo concurso público, conformarán una terna para los efectos de que el Fiscal Nacional, de esta terna, seleccione a la persona que desempeñará el cargo de Fiscal Regional.

Otro aspecto de fundamental importancia a la hora de configurar institucionalmente al Ministerio Público, y al visualizarlo al interior del sistema de competencias del Estado, radica en su carácter autónomo. Hemos considerado que esto es fundamental, y el informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado da cuenta de las experiencias que la legislación comparada arroja en relación con las distintas opciones que los países han tenido respecto del tema. De esta manera, y adicionalmente, se recoge en la reforma constitucional un sistema fuerte de inhabilidades a todos los fiscales del Ministerio Público para evitar el uso del cargo en función de intereses político-electorales.

El hecho de observar lo que ha ocurrido en el mundo en relación a los fiscales, nos ha movido a aplicar un criterio consistente en asumir aquellas correcciones que nos parecen necesarias, precisamente para evitar dificultades que apreciamos en otros países.

Asimismo, se establece que las personas que sean designadas fiscales no podrán tener impedimentos de aquellos que inhabilitan para desempeñar el cargo de juez.

Por otra parte, los Fiscales Regionales y el Fiscal Nacional podrán ser removidos por la Corte Suprema por incapacidad, negligencia manifiesta o mal comportamiento, a solicitud del Presidente de la República o de diez Diputados. Tratándose del Fiscal Regional, su remoción podrá solicitarse a la Corte Suprema por el Fiscal Nacional.

Asimismo, y como un mecanismo adicional de control del Ministerio Público, la reforma constitucional que hoy se votará dispone que todos los fiscales serán sujetos de responsabilidad civil y penal, de conformidad a las reglas generales. Y se establecerán -en la iniciativa de ley orgánica que a continuación deberá estudiarse- las responsabilidades disciplinarias propias del órgano que se crea.

Pero, sin lugar a dudas, el mayor control sobre los fiscales del Ministerio Público lo ejercerá el juez de control de instrucción, órgano judicial que tendrá como función velar por que en el curso de las investigaciones que llevan

adelante los fiscales se cautelen, y no se vulneren, los derechos y las garantías constitucionales.

Por último, en materia de disposiciones transitorias se consignan dos criterios importantísimos que señalan que la presente reforma constitucional y el nuevo sistema procesal penal podrán entrar en vigencia de manera gradual en las diversas regiones del país, lo cual permitirá ir estableciéndolos de manera responsable y paulatina para facilitar un resultado exitoso.

Adicionalmente, se dispone que el nuevo sistema procesal penal se aplicará sólo a los hechos acaecidos con posterioridad a la entrada en vigencia del mismo.

### **c. Antecedentes de la reforma**

En otro orden de consideraciones, la reforma que hoy ve el Senado reconoce como antecedentes inspiradores no sólo -y creo importante destacarlo- los modelos europeos-continentales, sino que ha tomado en cuenta, a la vez, como fuente importante de sustento en su elaboración. el código procesal penal modelo para Iberoamérica, y proyectos de códigos y códigos de Argentina, Guatemala, Perú y Costa Rica, entre otros. Fundamentalmente, la iniciativa responde a un decantamiento de ideas vinculadas a los estudios y análisis de juristas nacionales, las que fueron complementadas por el trabajo de un foro penal que recogió los aportes de abogados penalistas, procesalistas, constitucionalistas; de docentes de diversas universidades; ministros de la Corte Suprema, de Cortes de Apelaciones, jueces del crimen, así como de destacados juristas extranjeros tales como Julio Maier, Alberto Binder, Klaus Roxin, por mencionar algunos.

Concluyo la presentación de esta histórica reforma agradeciendo a todas las personas que han brindado sus mejores esfuerzos para ofrecer hoy al Honorable Senado la oportunidad de dar un paso trascendental en la historia institucional de nuestro país; expresando mi reconocimiento a quienes, en un esfuerzo desinteresado y de gran visión pública, han cimentado las bases de un sistema procesal penal que acoge las grandes directrices de un moderno Derecho procesal inspirado en las conquistas del Derecho constitucional y del moderno Estado de Derecho que tiene como norte el respeto a los derechos de las personas.

A riesgo de caer en omisiones involuntarias, quiero expresar mi gratitud hacia los profesores Raúl Tavolari, Cristián Riego, María Inés Horwitz y

Jorge Bofill, quienes cimentaron las bases de un proceso que luego ha tenido, como actores trascendentales en la reforma constitucional, a personas (muchas de las cuales nos acompañan en esta Sala) como Juan Enrique Vargas, Carlos Peña, María Pía Guzmán, Rafael Blanco, Mauricio Duce, Loreto Ruz, Claudio Troncoso, Orlando Poblete, Andrés Baytelman, Carlos Valdivieso y tantos otros que desde distintas posiciones y pensamientos han concurrido a consolidar un proceso de alto contenido técnico, y marcado -deseo destacarlo esta tarde- por un estilo de hacer políticas públicas que enaltece al mundo público y privado.

Debo señalar, con legítimo orgullo y alegría, que la reforma procesal penal, y en particular la reforma constitucional de Ministerio Público, que hoy se votará en esta Corporación, estuvieron precedidas de un trabajo conjunto del Ministerio de Justicia, la Corporación de Promoción Universitaria y la Fundación Paz Ciudadana, que sumaron los esfuerzos de sus mejores cuadros técnicos, que marcan un estilo de hacer políticas públicas. En efecto, esta labor trasciende cualquier interés de grupo y se proyecta como fórmula de trabajo multidisciplinario público-privado que bien merece ser destacado y resaltado.

Pero tal esfuerzo previo no habría podido rendir sus frutos sin el interés, dedicación y trabajo técnico del Parlamento, y en particular de los señores integrantes de las Comisiones de Constitución, Legislación y Justicia del Senado y de la Cámara de Diputados.

En efecto, fue en el seno de la Comisión de Constitución del Senado donde se realizaron -y quiero decirlo a la opinión pública- largos y profundos debates, con la participación de los miembros de la Comisión homóloga de la Cámara de Diputados, lográndose unanimidad para estructurar un nuevo órgano que estará a cargo de la instrucción penal, denominado Ministerio Público.

Desde esta tribuna extiendo mis agradecimientos a cada uno de los miembros de la Comisión de Constitución del Senado, muy en particular al señor Presidente, y a cada uno de los integrantes de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados que, con dedicación, abnegación y esfuerzo técnico, han abierto paso a esta reforma que enaltece el trabajo parlamentario, tantas veces incomprendido, y que hoy se erige con un proyecto que honra su función.

Sin lugar a dudas, para nosotros constituye un legítimo momento de alegría y emoción llegar hasta este espacio de sereno debate con una reforma seria, que nos permitirá hacer historia en nuestro país, que nos llevará a dar un paso en la consolidación del Estado de Derecho, que nos habilitará, en definitiva, para ofrecer a

las generaciones venideras mayores estándares de justicia y de seguridad. Gracias a todos por el esfuerzo que hemos compartido, y sobre el cual Sus Señorías se pronunciarán hoy.

Desde esta posición de compromiso, convoco a cada uno de los señores Senadores, en particular a aquellos que no han participado en el debate en las Comisiones, a votar favorablemente el proyecto, que constituirá el paso a partir del cual podremos viabilizar una reforma necesaria, útil, bien concebida, consensuada y técnicamente trabajada.

Muchas gracias, señor Presidente.

El señor ROMERO (Presidente).- Gracias, señora Ministra.

Solicito el asentimiento de la Sala para que ingrese a la sesión el Subsecretario de Justicia, señor José Gómez.

**--Se autoriza.**

El señor ROMERO (Presidente).- Se encuentran inscritos para intervenir en el debate general los Senadores señores Otero, Hamilton, Fernández, Sule, Larraín, Calderón, Díez, Valdés, Martín, Muñoz Barra, Urenda, Ominami, Piñera, Frei (doña Carmen), Thayer, Carrera y Núñez.

Tiene la palabra el Honorable señor Otero, Presidente de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

El señor OTERO.- Señor Presidente, señores Senadores:

La ley no es una invención del hombre. Responde a una necesidad social y, por ello, es una norma de conducta general y obligatoria destinada a mantener y promover la paz y la debida convivencia entre quienes componen determinada sociedad. El quebrantamiento de la norma altera esta convivencia y da origen a un conflicto jurídico que es necesario solucionar.

La infracción a la ley puede afectar exclusivamente el interés privado o, por su gravedad, dañar a la sociedad toda. En el primer caso nos encontramos frente a un conflicto de carácter civil, y en el segundo, a un conflicto de carácter penal. Los primeros, por regla general, pueden ser solucionados directamente por las partes o por terceros, o, a falta de estas soluciones, es el Estado el que proporciona el medio de resolver el conflicto mediante los tribunales de justicia. En los conflictos de carácter penal, dado que es la sociedad la afectada, además del directamente ofendido por el delito, la solución del conflicto sólo puede provenir de la intervención del Estado, en cuanto representante de la sociedad. Excepción a esta

regla son los delitos de acción privada, en los cuales el único titular de la acción es el ofendido.

Esta facultad de conocer y solucionar los conflictos es privativa de los tribunales de justicia y se denomina "jurisdicción". En términos doctrinarios, jurisdicción es aquel atributo de la soberanía en virtud del cual el Estado tiene el deber y la facultad, que ejerce por medio de órganos jurisdiccionales, destinada a prevenir, solucionar y sancionar conductas antinormativas que afecten la paz y la convivencia sociales o derechos particulares amparados legalmente.

Los tribunales ejercen esta potestad a través del proceso. Según Couture, éste "es el medio idóneo para dirimir imparcialmente, por actos de juicio de la autoridad, un conflicto de intereses con relevancia jurídica". El proceso materializa la actividad jurisdiccional, y por ello debe reunir características tales que aseguren a las partes involucradas en el conflicto la imparcialidad del tribunal, ser escuchadas por éste y la oportunidad y forma de ejercer sus derechos. Esto se denomina "debido proceso", que nuestra Constitución consagra entre las garantías que asegura a todas las personas en el N° 3 de su artículo 19.

En todo proceso, sea penal o civil, existe una imputación de conducta antinormativa, que puede ser real, presunta o inexistente. Es esta imputación -acusación en el proceso penal, o demanda en el juicio civil- lo que constituye la relevancia jurídica del conflicto y lo hace objeto de la jurisdicción. Corresponde al tribunal establecer en su sentencia la existencia, inexistencia o exculpación de tal conducta y, según ello, decidir conforme a Derecho. La forma en que el tribunal escucha a las partes, recibe las pruebas y llega a formarse la convicción de la veracidad de lo ocurrido, es el procedimiento.

Obviamente, es distinto el proceso civil del proceso penal en lo que se refiere a la actividad de las partes. En el proceso civil, el peso de la prueba recae en el demandante, en cuanto a probar los hechos que conforman la acción deducida, y en el demandado, en cuanto a probar los hechos en que funda sus excepciones. En lo penal, el peso de la prueba en cuanto a la ocurrencia del hecho punible y a la responsabilidad del imputado cae exclusivamente en la parte acusadora. En ambos casos, la actividad del órgano jurisdiccional es la de cautelar que se cumplan las reglas del debido proceso y resolver el conflicto con cabal conocimiento de causa y absoluta imparcialidad, dentro de lo humanamente posible.

### **El proceso penal**

Existe unanimidad jurídica en cuanto a que en aquellos casos en que la conducta antinormativa, por su gravedad, es constitutiva de delito, el Estado no sólo tiene el derecho sino la obligación de sancionar. El Estado es el único titular, en cuanto representante de la sociedad, del derecho de castigar o *ius puniendi*. La víctima tiene el derecho a ser resarcida civilmente por el daño sufrido, pero no puede ni debe tener la facultad de sancionar, por ser ésta una potestad exclusiva y excluyente del Estado.

Es por esto que en el proceso penal, cuya única y exclusiva finalidad es castigar al culpable y absolver al inocente, no tiene cabida la actuación del ofendido sino en aquellos casos en que éste es el titular de la acción penal por mandato de la ley, cual es el caso de los delitos de acción privada, o, subsidiariamente, para requerir y obtener la actuación acusatoria del órgano administrativo al que el Estado ha delegado tal función.

Según Tolomei, la afirmación de que hay tres protagonistas en el proceso penal está desprovista de todo contenido jurídico. En realidad, los verdaderos protagonistas del proceso penal deberían ser únicamente dos: el Estado y el imputado. Según Serra Domínguez, "el ofendido por el delito es extraño al derecho de castigar, su interés consiste únicamente en la reparación del perjuicio causado, y sólo respecto de esta pretensión civil tiene sentido su intervención".

Si el Estado tiene el derecho de castigar, quien ejerce la autoridad puede hacerlo directamente, como ocurría en la antigüedad, sin necesidad de función jurisdiccional alguna. Sólo a fines del siglo XVIII aparece el principio de la autolimitación estatal, que consiste en el establecimiento de tribunales independientes del poder del soberano y en normas que cautelen el derecho a la defensa.

Ello implica que no va a ser la autoridad la que ejerza el derecho a sancionar, sino un órgano estatal distinto, dotado de independencia de los otros poderes del Estado y cuya función, exclusiva y excluyente, sea la de resolver los conflictos jurídicos que se susciten en el territorio del Estado.

El primer problema surge ante el conocido principio de Derecho de que "nadie puede ser juez y parte": *nemo iudex in sua causa*. Para resolverlo, según Serra Domínguez, "se acude a la diferenciación de los órganos jurisdiccionales. Mientras la resolución del conflicto se atribuye a un órgano jurisdiccional, la acusación se reserva a un funcionario administrativo creado expresamente para ello:

el Ministerio Fiscal". En otras palabras, se hace indispensable, para mantener la imparcialidad del órgano jurisdiccional, crear un nuevo órgano de carácter administrativo que ejerza la función acusadora y asuma el proceso de investigación de los hechos que tipifican el delito y la responsabilidad del inculcado o su inocencia, ajeno a toda función jurisdiccional.

No corresponde al Ministerio Público o Fiscal ejercer el derecho a sancionar, sino, únicamente, el de ejercitar la acción penal para que sea el órgano jurisdiccional el que resuelva el conflicto. Como claramente lo advierte Goldschmidt, "La imparcialidad del Ministerio Fiscal es un error psicológico. Sólo el juez tiene el derecho de penar. El Ministerio Fiscal disfruta tan sólo de un derecho a la acusación". Por ello, según Serra Domínguez, "La creación del Ministerio Fiscal como órgano de acusación es por tanto una institución artificial, creada para poder adoptar la forma normal del proceso jurisdiccional -el contradictorio- en el proceso penal, y para paliar en lo posible la parcialidad teórica del órgano jurisdiccional, en cuanto titular del derecho de castigar".

Esta realidad plantea un segundo problema: el control de la función acusadora. Así, Alcalá-Zamora afirma: "El Estado es un gigante que por mucho que acepte encorvarse siempre está a una altura muy superior que la de sus súbditos. Es preciso jurídicamente acortar las diferencias". Serra Domínguez, citando a reconocidos juristas de fama internacional, concluye: "Y no basta para ello con la presencia de un órgano del Estado que actúe como acusador; es menester establecer un control sobre las actividades de dicho órgano. De otra forma se corre el indudable peligro de que al intervenir tan sólo un órgano estatal se perjudiquen los legítimos derechos del inocente y se vuelva al primitivo proceso inquisitivo. Pues no hay que olvidar que la función jurisdiccional penal se propone, al ejercitar su derecho de castigar, no sólo imponer una pena, sino imponerla al culpable protegiendo al inocente; no una condena cualquiera como en los procesos primitivos, sino una condena justa; el fin de la jurisdicción penal es esencialmente práctico: se propone el castigo del culpable y la absolución del inocente. Para cumplir dicho doble fin de tutela, de su propio interés y del imputado inocente, el Estado, incluso en la fase inquisitiva necesaria para evitar la primera ignorancia de los hechos en que se encuentra, se somete a un control de otros órganos propios: los órganos judiciales".

### **La realidad del proceso penal en Chile**



Señores Senadores, el 14 de diciembre de 1942 -o sea, hace 55 años- don Juan Antonio Ríos enviaba al Congreso Nacional un proyecto de ley para modificar el Código de Procedimiento Penal, en cuyo mensaje se señalaba:

*"Nuestro Código de Procedimiento, se inspiró en otro, que ya en su época era anticuado. El tiempo, el advenimiento de nuevas modalidades externas en el delito, el formulismo erigido en sistema, y el ancho cauce por donde corren las dilaciones procesales, todo se junta para convertirlo en el mejor defensor de los delincuentes.*

*"Esclarecer y sancionar un delito es hoy día una improba labor; el hombre honrado se retrae de acudir a los tribunales. Siente un verdadero desaliento, un gran desconsuelo, cuando tiene que recurrir a éstos.*

*"Esto sucede con las clases que por sus medios económicos pueden recurrir a la Justicia. La clase media y popular se encuentra en una situación mucho más difícil, a veces dentro de un plano de verdadera indefensión."*

Esta realidad de 1942 se mantiene vigente en el día de hoy. Han pasado 55 años en que se han introducido soluciones de parche, pero ha faltado la decisión política de enfrentar este problema, por cuanto ello implica comprometer recursos fiscales cuantiosos en soluciones que no se aprecian de inmediato sino a lo largo del tiempo y, por ello, rinden pocos frutos electorales. A esto se suma el temor a la reforma, el anquilosamiento del sistema. Si hemos prosperado -pese a todo- con el sistema actual, ¿para qué innovar? Sin embargo, se olvida que lo único que garantiza la democracia, el Estado de Derecho y el debido respeto a los derechos fundamentales de las personas es la existencia de una administración judicial proba, eficaz, oportuna, imparcial e independiente.

¿Cuál es el problema más grave de nuestra administración de justicia en lo penal? La cátedra lo ha señalado desde siempre: la doble función que deben desempeñar los jueces: investigar, someter a proceso, acusar y, finalmente, resolver el litigio con prescindencia a todo aquello que les ha ido formando una íntima convicción a lo largo del proceso, lo que es humanamente imposible.

Ya en 1891 don Jorge Montt, en el mensaje con que envió al Congreso el proyecto de Código de Procedimiento Penal, señalaba:

*"En Chile parece que no ha llegado aún la ocasión de dar este paso tan avanzado, y ojalá no esté reservado para un tiempo demasiado remoto."* Han pasado 96 años, señores Senadores.

*"Ni siquiera ha sido posible separar en este proyecto las funciones de juez instructor de las de juez sentenciador.... Los criminalistas condenan la práctica*

*que el juez que instruye el sumario sea también el encargado de fallar la causa; y menester es confesar que las razones que en apoyo de su tesis, son casi incontrovertibles.*

*"Todos los argumentos aducidos en contra de este sistema pueden resumirse en uno solo. El Juez sumariante adquiere la convicción de la culpabilidad del reo tan pronto como encuentra indicios suficientes en los datos que recoge. Este convencimiento lo arrastra insensiblemente y aún sin que él lo sospeche, no sólo a encaminar la investigación por el sendero que se ha trazado a fin de comprobar los hechos que cree verdaderos sino también a fallar en definitiva conforme a lo que su convicción íntima le viene dictando desde la instrucción del sumario."*

Hoy no estamos resolviendo sobre el procedimiento penal. Estamos frente a una reforma constitucional destinada a materializar el más fundamental de los principios del "debido proceso penal": **No se puede ser juez y parte**. Ello hace indispensable separar la función de investigar y de acusar de la función jurisdiccional, lo que hace necesario crear un nuevo organismo del Estado que asuma la función de investigar y la de ejercer y sostener ante el tribunal la acción penal pública.

La creación de este nuevo organismo administrativo no está exenta de problemas ni de peligros. Como muy bien lo señalara don Niceto Alcalá-Zamora, hay que recordar que se trata de un organismo del Estado, con poderes sobre las fuerzas de orden y seguridad pública, con la facultades de decidir a quién acusa y a quién no, sujeto a influencias políticas, sociales y económicas y con las debilidades propias del ser humano. Por ello es que claramente advierte Goldsmith: "La imparcialidad del Ministerio Fiscal es un error psicológico".

Al mismo tiempo es importante recalcar que el Ministerio Público que se crea por este proyecto de reforma constitucional no está destinado exclusivamente a posibilitar un determinado procedimiento penal, sino a materializar el principio "nemo iudex in sua causa", en cualquier tipo de procedimiento penal, incluso en el actual. El procedimiento penal puede cambiar con el devenir de los tiempos y el avance tecnológico y científico; lo que no cambia ni puede cambiar son los principios jurídicos en que se basa el proceso penal.

El Ministerio Público debe y puede existir y funcionar en la forma que ha sido concebido en este proyecto de reforma constitucional, cualquiera que sea el procedimiento que se aplique para el ejercicio de la jurisdicción. Es más, el Ministerio Público debiera comenzar a funcionar con el procedimiento en actual

vigencia, incluso antes de que se apruebe el nuevo Código de Procedimiento Penal. Ello es perfectamente posible con algunas modificaciones que eliminen la etapa de sumario y permitan que el juicio penal propiamente tal se inicie con la acusación fiscal.

### **El proyecto de reforma constitucional**

El proyecto de ley enviado por el Ejecutivo difiere en muchos aspectos fundamentales de la iniciativa que os presenta vuestra Comisión de Constitución. Ello obedece a que el suscrito presentó un proyecto alternativo, que fue objeto de perfeccionamiento por parte de los Senadores señores Fernández y Larraín y sirvió de base a indicaciones de los Senadores señores Hamilton y Sule y a documentos de trabajo elaborados con el Ministerio de Justicia. Tal como lo señala el informe de la Comisión, la discusión se llevó a cabo sobre la base de este documento alternativo.

Resulta oportuno destacar ante el Senado que el proyecto que se presenta a vuestra consideración es producto del consenso de los miembros de la Comisión, del Gobierno y de los integrantes de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, quienes tuvieron la gentileza de asistir permanentemente a las sesiones de la Comisión de Constitución del Senado, participar eficazmente en las deliberaciones y tener la generosidad y altura de mira necesarias para modificar su primitivo pensamiento, que estaba reflejado en el proyecto presentado por el Gobierno.

Lo anterior comprueba que, cuando el Congreso Nacional y el Gobierno consideran y tratan un asunto de tanta importancia para la institucionalidad de la República como una materia de Estado que sobrepasa las diferencias entre Gobierno y Oposición y entre Cámara de Diputados y Senado, es posible llegar a una solución de consenso, con visión de futuro, basada exclusivamente en el interés nacional.

El proyecto propone agregar a la Constitución Política de la República un nuevo capítulo VI A, bajo el epígrafe "Ministerio Público", el que queda constituido por nueve artículos, denominados 80 A a 80 I, ambos inclusivos.

En el artículo 80 A se precisa la naturaleza, la denominación y las funciones de este nuevo organismo del Estado. Así, se establece que le corresponderá dirigir, en forma exclusiva, la investigación de los hechos que configuren el delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten

la inocencia del imputado. De igual manera le corresponderá la adopción de medidas destinadas a proteger a las víctimas y a los testigos. A objeto de no dejar duda alguna de que éste es un órgano administrativo y no jurisdiccional, en la propia Constitución se ha señalado que "en caso alguno podrá ejercer funciones jurisdiccionales".

Se ha sostenido que la función de investigar es privativa de los Tribunales de Justicia, por cuanto conocer e investigar son una misma cosa. Este es un claro error de Derecho. Nuestra Constitución Política entrega privativamente a los tribunales de justicia la facultad de conocer y de juzgar. Esto es, el tribunal debe resolver el conflicto con pleno conocimiento de los hechos que lo configuran, los cuales son establecidos por los medios de prueba legal. Esta es una realidad tanto en el proceso civil como en el proceso penal y, en ambos casos, la jurisdicción es una misma.

De acogerse esta tesis que impugno, no existiría jurisdicción en el proceso civil, por cuanto en éste el órgano jurisdiccional carece de toda facultad investigadora. Nadie se ha atrevido a sostener que en el juicio civil el órgano jurisdiccional carezca de jurisdicción. Se confunde un acto de tipo administrativo - que en el hecho lo ejecuta Carabineros e Investigaciones-, cual es "investigar" con la facultad de resolver el conflicto con conocimiento, que es la función privativa de la jurisdicción. Conocer implica escuchar a las partes, recibir y valorar las pruebas que éstas presenten y resolver el conflicto sobre la base de los hechos que estos medios de prueba acrediten.

Por ello se ha establecido que el Ministerio Público, bajo ninguna consideración o circunstancia, puede ejercer función jurisdiccional alguna. Sólo puede investigar los hechos, buscar los medios de prueba para ejercer la acción penal ante el órgano jurisdiccional y presentar la prueba reunida. No es distinto de la función que hoy ejerce el demandante en el proceso civil y el querellante en el proceso penal.

Se hace necesario reiterar aquí, una vez más, que la creación del Ministerio Público es simplemente materializar un principio de derecho universal inamovible, cual es "no se puede ser Juez y Parte".

En lo que respecta a los delitos de que conoce la justicia militar, se ha estimado conveniente no innovar, de manera tal que las funciones propias del Ministerio Público en los procesos seguidos ante ese tipo de justicia se regirán por las normas del Código respectivo, el cual contempla un Ministerio Público Militar.

Se eleva a garantía constitucional el derecho del ofendido a ejercer la acción penal en conformidad a la ley. Será la ley orgánica constitucional la que determine la forma, oportunidad y requisitos para ejercer tal derecho. La ley deberá considerar el ejercicio de la acción penal en los delitos de acción privada y, en los delitos de acción pública, las garantías y salvaguardias que debe de tener el ofendido, cuando el Ministerio Público rehusa ejercer la acción penal correspondiente, al igual que la forma en que el ofendido podrá coadyuvar con aquél. No corresponde a una reforma constitucional entrar a la reglamentación de esta materia, sino establecer el principio de que el ofendido siempre podrá ejercer la acción penal.

Junto con precisar sus funciones, se otorga al Ministerio Público la facultad de impartir órdenes directas a las fuerzas de orden y de seguridad durante la investigación, con la salvedad de que si las actuaciones que decretan privan al imputado o a terceros del ejercicio de los derechos que la Constitución asegura, o los restringen o perturban, requerirán de autorización judicial previa. Carabineros e Investigaciones, en estos casos, quedan facultados para requerir la exhibición previa de dicha autorización. Este precepto reitera la actual norma constitucional en cuando a que los derechos garantizados por la Carta Fundamental, sólo pueden ser afectados por ley o por resolución judicial dictada en conformidad a ésta. En caso alguno puede un órgano administrativo afectar, por resolución propia, un derecho constitucionalmente garantizado.

En otras palabras, el Ministerio Público no podrá decretar la detención, el arraigo, ni ninguna limitación a la libertad individual, ni afectar la privacidad ni los bienes de las personas, sin previa autorización del órgano jurisdiccional correspondiente.

En el artículo 80 B se establece que una ley orgánica constitucional determinará la organización y atribuciones del Ministerio Público, señalará las calidades y requisitos que deberán tener y cumplir los fiscales para su nombramiento y las causales de remoción de los fiscales adjuntos, en lo no contemplado en la Constitución. Asimismo, se dispone que tendrán las mismas inhabilidades que se contemplan para desempeñar el cargo de juez y que cesarán en sus funciones al cumplir 75 años de edad.

El grado de independencia, autonomía y responsabilidad de 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, será establecido por la ley orgánica constitucional. No

obstante ello, durante el debate producido en la Comisión, se precisó claramente que cada fiscal debe tener la autonomía necesaria que le permita realizar su función sin presiones indebidas de quienes sean sus superiores. En lo posible, la ley orgánica constitucional deberá procurar, sin alterar la esencia jerarquizada del servicio, que cada fiscal tenga la debida autonomía para cumplir adecuadamente la función investigadora y el ejercicio de la acción penal, cualesquiera que sean la dignidad, la jerarquía, la importancia o la influencia de los presuntos inculpados o de las consecuencias políticas que deriven del caso.

El artículo 80 C establece la forma de designación del Fiscal Nacional. Precisamente, por la importancia del cargo, por lo que implica para la sociedad el debido ejercicio de la función de investigar y de la acción penal pública, quien dirige este organismo debe tener tales calidades de probidad y aptitud, que conciten el general reconocimiento de los tres Poderes del Estado. El Fiscal Nacional debe ser absolutamente independiente de los tres Poderes y no deberle el cargo a ninguno en particular, para evitar que el justo sentido humano de gratitud pueda influenciar su decisión, cuando se trate de la investigación de un delito que pueda afectar a una autoridad, cualquiera sea ésta.

Por ello se ha estimado conveniente que el proceso de nombramiento del Fiscal Nacional tenga su origen en la Corte Suprema, la cual -previo concurso público- deberá formar una quina, en Pleno, especialmente convocado al efecto, por la mayoría absoluta de sus miembros y mediante voto ponderado. Tal sistema de votación permite que integren la quina personas propuestas por distintos sectores de la Corte Suprema y no obedezca a una decisión monolítica de mayoría que impida la expresión de un sector de minoría.

La quina será presentada al Presidente de la República, quien deberá elegir a uno de sus componentes y proponerlo al Senado, para que éste le preste su aprobación por los dos tercios de sus miembros en ejercicio, en sesión especialmente convocada al efecto. Si el Senado rechazare la proposición del Presidente de la República, la Corte Suprema deberá completar la quina con un nuevo nombre que reemplace al objetado. Este procedimiento se aplicará las veces que sea necesario hasta que se materialice el nombramiento.

El Fiscal Nacional deberá ser abogado, haber cumplido 40 años de edad, poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio, durará 10 años en el ejercicio de sus funciones y no podrá ser designado para el período siguiente.

Se estimó que la importancia y la responsabilidad de la función del Fiscal Nacional deben garantizar que éste no estará sometido a presión indebida alguna, y que un plazo de ejercicio del cargo superior a 10 años podría crear en el servicio un feudo absolutista que sería contrario a la finalidad de la institución. El plazo de 10 años permite realizar adecuadamente una labor, y el hecho de no poder ser reelegido para el período siguiente, le da la autonomía e independencia necesarias para ejercer el cargo con la debida eficacia e idoneidad.

El artículo 80 D establece la existencia de un 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 aquéllas haga necesario nombrar más de uno.

Consecuente con lo señalado anteriormente con respecto al Fiscal Nacional, se ha establecido que el origen del nombramiento de cada fiscal regional debe ser en una terna que presente la Corte de Apelaciones de la respectiva región, en pleno especialmente convocado al efecto y por la mayoría absoluta de los miembros en ejercicio. En caso que en la región existan dos o más Cortes de Apelaciones para los efectos antes señalados, éstas se integrarán en un solo Pleno. Será el Fiscal Nacional el que haga el nombramiento sobre la base de esta terna.

Los fiscales regionales deberán cumplir los mismos requisitos que el Fiscal Nacional, con la salvedad que sólo deberán haber cumplido 30 años de edad. De igual manera, durarán 10 años en sus funciones y no podrán ser designados como fiscales regionales para el período siguiente, lo que no obsta a que puedan ser nombrados en otro cargo del Ministerio Público. Las razones para esta decisión son similares a las expuestas en el caso del nombramiento del Fiscal Nacional, con la salvedad que pueden ser nombrados en otro cargo de dicho Ministerio Público. Esto obedece a que un fiscal regional puede terminar su período y sea conveniente para el servicio que pase a ser fiscal especial o que desarrolle otra función dentro del mismo Ministerio Público, lo que permita aprovechar su experiencia y capacidad si ha sido un funcionario idóneo.

El artículo 80 E trata de las normas a que debe sujetarse la Corte Suprema y las Cortes de Apelaciones al formar las quinas o ternas, en su caso, materia a la que ya me he referido.

El artículo 80 F establece la existencia de fiscales adjuntos, los que serán designados por el Fiscal Nacional a propuesta en terna del fiscal regional respectivo, en conformidad a las normas dispuestas en la ley orgánica constitucional. La terna siempre va a ser formada mediante concurso público. Los fiscales adjuntos

deberán tener el título de abogado y poseer las demás calidades necesarias para ser ciudadano con derecho a sufragio.

El artículo 80 G se refiere a la remoción del Fiscal Nacional y de los fiscales regionales. Ésta sólo podrá hacerse por resolución de la Corte Suprema en pleno especialmente convocada al efecto y con el voto conforme de los cuatro séptimos de sus miembros en ejercicio, previa audiencia del afectado. La Corte Suprema podrá actuar a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados o de diez de sus miembros, por incapacidad, mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones. En el caso de los fiscales regionales, la remoción también podrá ser solicitada por el Fiscal Nacional.

Esta norma suscitó un extenso debate en la Comisión, por cuanto hubo opiniones en cuanto a extender a estos fiscales la acusación política ante la Cámara de Diputados. Se resolvió en sentido negativo, a objeto de evitar que por razones de carácter político pudiera removerse a uno de estos fiscales. Existiendo esa posibilidad, obviamente ellos no gozarían de la independencia, autonomía e inamovilidad que requiere el debido desempeño de la función.

Se estimó que la Corte Suprema es el organismo adecuado para resolver una petición de remoción, ya que ello implica un juicio valórico y de mérito, propio del más alto tribunal de la República. Más aún, para garantizar al máximo que esta medida sea adecuada, se exigió un quórum de los cuatro séptimos de sus Ministros en ejercicio.

Señores Senadores, estoy cierto de que existirán muchas dudas e interrogantes legítimas acerca de las distintas situaciones que esta reforma constitucional no puede abarcar. Éste es un texto constitucional donde se establecen las bases por las que debe regirse el Ministerio Público. Su organización, funcionamiento, forma de actuar ante los tribunales, derecho del ofendido para exigir el ejercicio de la acción penal por el Ministerio Público o el debido y correcto ejercicio de la misma; calidad y competencia de los jueces controladores que deberán autorizar o rechazar las medidas que solicite el Ministerio Público y que puedan afectar los derechos de las personas, etcétera, no son materia de esta reforma constitucional, sino de las leyes orgánicas respectivas. Corresponderá a los señores Senadores, al discutirse y votarse el proyecto de Ley Orgánica del Ministerio Público, las reformas del Código Orgánico de Tribunales y del Código de Procedimiento Penal, preocuparse de que estas inquietudes sean adecuadamente resueltas. Hoy sólo nos corresponde sentar las bases constitucionales para



materializar el principio de que "nadie puede ser juez y parte", y para independizar la función administrativa de "investigar y acusar" de la función jurisdiccional de "conocer y resolver" el conflicto.

Termino expresando mi reconocimiento a la señora Ministra, a los señores Diputados de todas las bancadas que constituyen la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, y a los miembros de vuestra Comisión, por el trabajo realizado, por la altura de miras desplegada durante el debate y por haber concordado en el texto que hoy proponemos al Senado, sin otro afán que el de mejorar la institucionalidad de la República y posibilitar una adecuada, eficaz y oportuna administración de justicia en lo penal.

He dicho.

El señor ROMERO (Presidente).- En su intervención, Su Señoría ha completado tanto el tiempo que le correspondía en su calidad de miembro de esta Corporación como el que tenía en su carácter de Senador informante.

Antes de otorgar el uso de la palabra al Senador inscrito a continuación, solicito el asentimiento de la Sala para que me reemplace en la testera el Honorable señor Cooper.

**--Así se acuerda, y el señor Cooper pasa a presidir la sesión en calidad de Presidente accidental.**

El señor COOPER ((Presidente accidental).- Tiene la palabra el Honorable señor Hamilton.

El señor HAMILTON.- Señor Presidente, a través de la historia de las sociedades se han ido perfeccionando los sistemas de protección a las personas que las integran. Es así como dentro de nuestro ordenamiento institucional básico encontramos disposiciones constitucionales y legales destinadas a proteger los derechos de las personas. Ello se funda en la concepción antropológica-filosófica que reconoce a la persona humana como el único ser dotado de dignidad, derivado esto de su carácter de ser consciente, racional, perfectible y que posee voluntad y afectividad. La dignidad del hombre y la mujer obliga al Estado a respetar y proteger su condición de persona, por lo que su potestad está limitada por los derechos esenciales que derivan de la persona humana.

Pero la acción del Estado no debe conformarse con un respeto pasivo de los derechos de las personas, sino que debe traducirse en un deber que lo obliga a promover la garantía de esos derechos de manera activa. Así que no basta el reconocimiento legal expreso de ellos si, al mismo tiempo, eso no va acompañado

de las acciones adecuadas que aseguren que tales medidas de protección serán efectivamente respetadas.

En esa perspectiva, la garantía constitucional al debido proceso -reconocida en el N°3° del artículo 19 de nuestra Carta Fundamental- debe hacerse realidad y materializarse mediante acciones concretas del Estado que aseguren su plena vigencia. Por ello, el proyecto de reforma constitucional sometido a la consideración del Senado es de la mayor relevancia y trascendencia -mayor que la de cualquier otro cuerpo legal desde la dictación, en el siglo pasado, de las normas del procedimiento penal-, porque constituye un claro fortalecimiento de derechos fundamentales de todos los habitantes de nuestro país.

Es del caso afirmar que el sistema procesal penal que actualmente nos rige no protege adecuadamente los derechos de las personas inculpadas de la comisión de algún delito. La radicación en la judicatura de facultades omnímodas, tanto para investigar y acusar a la vez, como para sentenciar, se contradice abiertamente con la independencia que debe existir entre las distintas etapas que comprende un debido proceso penal.

En ese sentido, la legislación vigente no garantiza "un racional y justo" proceso en los términos de la norma constitucional citada. Al mismo tiempo, contradice disposiciones contenidas en tratados internacionales vigentes.

En relación con el derecho comparado, podemos afirmar que no hay ningún país de Europa o de América que mantenga un sistema de enjuiciamiento criminal como el que hasta ahora impera en Chile.

Es importante señalar que tanto con la aprobación de esta reforma constitucional como con la de su respectivo marco regulatorio legal, la ciudadanía verá fortalecida sus garantías en la materia desde una doble perspectiva.

En primer lugar, las víctimas de los delitos podrán encontrar en el Ministerio Público y sus fiscales, una institución eficiente en la conducción de la investigación de las conductas ilícitas. La especialización y profesionalismo de sus funcionarios, la dedicación exclusiva de ellos y la independencia con que se desempeñarán, constituyen fundamentos sólidos para lograr una investigación exitosa, eficiente y satisfactoria para denunciantes y denunciados. Así, la gente podrá sentirse más protegida y amparada de la delincuencia y superará la sensación de impunidad que hoy existe.

Una segunda perspectiva de protección la constituye el que todas las personas que aparezcan involucradas en hechos delictuosos serán objeto de una

investigación en la cual sus derechos fundamentales a la seguridad y la integridad física y síquica serán efectivamente respetados. Esto se logra con la presencia y actuaciones del Juez de Control de la instrucción, quien deberá velar por el cumplimiento de las normas legales y constitucionales que protegen a los imputados. Sólo él podrá decretar la procedencia de una medida cautelar personal o real. Y para realizar cualquier diligencia de investigación que pueda afectar derechos fundamentales -en los casos en que la ley lo permite-, se requerirá también su aprobación. De esta forma, el país da un paso decisivo en el perfeccionamiento de nuestra democracia. El que la gente perciba la existencia de un Poder Judicial efectivamente independiente, más eficiente, capaz de hacer respetar la ley y cumplir sus funciones conservadoras, importa una aspiración que hace realidad el principio constitucional de que el Estado está al servicio de la persona humana.

Más aún, la democracia se fortalece cuando las personas encuentran respuestas adecuadas y oportunas a sus inquietudes, especialmente si ellas se refieren a materias tan sensibles como la protección de su vida, su propiedad, su integridad física y síquica y su honra.

Mediante la reforma en discusión, estamos vinculando -desde la perspectiva del servicio- a la gente con la autoridad y al ciudadano con el aparato estatal.

Hoy confío en que el Senado dirá NO a la impunidad, la desprotección de las víctimas y el maltrato de quienes puedan haber delinquido; al mismo tiempo que dirá SÍ a la imperiosa necesidad de una justicia real y no virtual, como existe hoy en Chile.

Las estadísticas que nos han dado a conocer -y que ha resumido aquí la señora Ministra- son ilustrativas de la situación existente y que motiva la percepción negativa de la comunidad respecto de la administración de justicia. Así, por ejemplo, en los juzgados de letras de Santiago, en el año 1992, de cada cien casos de causas por robo con fuerza, sólo el 4,1 por ciento tuvo sentencia condenatoria, y un 0,2 por ciento, absolutaria, y el resto de los procesos terminó en sobreseimiento u otras causas.

Señor Presidente, quisiera destacar el importante grado de ~~consenso~~ ~~político~~ que se ha logrado generar en torno de esta iniciativa, entre Diputados y Senadores de las respectivas Comisiones de Constitución, Legislación y Justicia, como también entre las distintas bancadas parlamentarias y el Gobierno, lo que demuestra madurez, voluntad de cambio, seriedad en el análisis y, muy

especialmente, un compromiso compartido con la comunidad nacional en una materia en que los chilenos, particularmente los más desprotegidos, tienen la sensación de impunidad y de injusticia.

Lo anterior no significa necesariamente un juicio negativo respecto del Poder Judicial, sino que apunta fundamentalmente al procedimiento que la iniciativa constitucional en debate y las leyes que la complementarán pretenden cambiar sustancialmente.

A continuación, quiero, sin entrar en el análisis pormenorizado de la iniciativa -que ya hemos escuchado-, hacer resaltar brevemente algunos de sus aspectos relevantes. Antes, deseo señalar que en algunas materias no he compartido el criterio mayoritario de la Comisión, como, por ejemplo, en la idea de reemplazar un cuerpo colegiado que dirija el Ministerio Público, por un Fiscal Nacional, con poderes omnímodos, no obstante lo cual me he sumado a esa mayoría para producir un informe unánime que facilite la aprobación de tan importante proyecto.

En primer término, se está dando vida a un Ministerio Público autónomo e independiente del poder político, lo que se materializa a través de un mecanismo de designación del Fiscal Nacional, que obliga a lograr un consenso entre el Presidente de la República y el Senado, en torno a nombres de profesionales idóneos que proponga la Corte Suprema de Justicia.

En el mismo sentido, la participación de las Cortes de Apelaciones en la nominación de los respectivos fiscales regionales fortalecerá la independencia del Ministerio Público y servirá al propósito de profundizar la regionalización en la que el país está empeñado.

La independencia con la que actuarán los fiscales encuentra un punto de equilibrio en la figura de los Jueces de Control de la investigación. Ellos serán los encargados de supervigilar y ordenar las diligencias de la investigación que comprometan derechos garantizados por la Constitución Política. Así se pretende producir los pesos y contrapesos necesarios para asegurar el respeto a la dignidad e integridad de las personas.

Hay que señalar, además, que el Ministerio Público (Fiscal Nacional, fiscales regionales y fiscales adjuntos) que se encargue exclusivamente de todo lo relativo a los hechos delictuosos, permite al Juez de Control ser efectivamente un protector de los derechos ciudadanos y que no se confundan la gestión investigadora con la tarea propiamente jurisdiccional.

El texto que hoy se somete a consideración del Senado expresamente dispone que el Ministerio Público “ejercerá la acción penal pública”... “para lo cual le corresponderá dirigir, en forma exclusiva, la investigación de los hechos que configuren el delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado.”

Ya no se le exigirá más al juez ese difícil desdoblamiento objetivo que para él importa, de acuerdo al procedimiento vigente, la asignación de la doble calidad de “garante” e “inquisidor” -como aquí se dijo: juez y parte- de una instrucción en la que el Ministerio Público observa pacientemente, y al final se resuelve normalmente en el predominio de una función en contra de la otra.

Los jueces -integrantes del Poder Judicial- se abocarán, entonces, en forma exclusiva y en los términos más objetivos posibles a su función propia, cual es la de conocer de las causas criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 73 de la Constitución Política y el ordenamiento jurídico en vigencia.

Sobre este punto, la Corte Suprema, en opinión de los Ministros señores Zurita, Dávila, Álvarez, Carrasco, Correa, Garrido, Libedinsky y Ortiz, fundamentó su posición -frente al proyecto de reforma del Código de Procedimiento Penal, pendiente en la Cámara de Diputados- “en el sentido de dejar la investigación a cargo de un Fiscal, haciendo notar que no existen razones valederas para mantener la actividad instructora en la esfera del Poder Público y no desplazarla al Ministerio Público. Son muchos los autores de prestigio, de distintas procedencias, que han preconizado la necesidad de atribuir al Fiscal la fase de investigación en el proceso penal. La dirección de la investigación por el Fiscal, puede ser plenamente compatible con el control jurisdiccional a cargo de un juez como se propone en el proyecto en informe. En estas condiciones los jueces, liberados de la función investigadora podrán dedicar plenamente su actividad a juzgar, que constituye la labor que propiamente les compete.”

La mayor parte de los especialistas consultados durante la tramitación de la iniciativa en el Congreso, comparte la misma opinión -que ya cité- de la mayoría de los Ministros de la Corte Suprema.

Sólo quiero hacer referencia a lo expresado por el destacado constitucionalista don Alejandro Silva Bascuñan a nuestra Comisión. Él indicó: “Se ha criticado siempre, con razón, en el terreno de los principios, la reforma legal que desde hace muchos decenios llevó a convertir al juez, al mismo tiempo, en

investigador y sentenciador, y se han dado siempre informaciones que llevan a concluir que la práctica de tal sistema no sólo es inconsecuente con la doctrina sino que puede estimarse como una de las causas de debilidad que exhibe el desempeño de la magistratura en el orden penal.”.

Ante un Ministerio Público -como el propuesto en el proyecto-, dotado de recursos y autónomo, el inculpado se encontraría sólo protegido por el Juez de Control. De ahí la necesidad de establecer en la legislación complementaria un sistema de defensa penal sólido y eficiente, que vele por las personas que no están en condiciones de pagar una adecuada defensa.

Por otro parte, dentro de las disposiciones transitorias se considera una norma que determina que a los procesos criminales en actual tramitación se aplicarán los derechos y garantías cautelares de tipo personal que el proyecto contempla, lo cual reafirma la protección de los derechos fundamentales de las personas.

Sin embargo, parece acertado -como se propone- incorporar el principio de la gradualidad en la aplicación de esta reforma, lo que permitirá a los poderes públicos y personas e instituciones interesadas en el desarrollo de la justicia, observar de cerca la forma como vayan produciendo sus efectos las nuevas disposiciones del procedimiento penal público en las regiones en que ellas empiecen a tener aplicación.

Será también una oportunidad para los señores Senadores y Diputados para aportar la experiencia que recojan en las regiones o distritos que representan y en los que se ponga en aplicación la reforma.

Por último, quiero señalar que la reforma constitucional que nos disponemos a aprobar sólo tendrá sentido y se verá reflejada en la vida cotidiana de la población en la medida en que el Congreso Nacional conozca, estudie y apruebe las leyes complementarias, como el nuevo Código de Procedimiento Penal, la Ley Orgánica del Ministerio Público, el proyecto sobre Defensa Pública en materia penal, modificaciones al Código Orgánico de Tribunales y otras iniciativas indispensables.

Lo anterior significa que lo que ahora aprobaremos es, sin duda, el paso más importante, por tratarse de una reforma a la Constitución Política. Pero queda toda una compleja tarea por cumplir para hacer aplicables las ideas que inspiran la iniciativa.

Durante la discusión de la reforma, aquí mismo, en el Senado, se ha recordado lo que, hace ya más de un siglo, expresara el Presidente Jorge Montt al presentar al Congreso Nacional su proyecto de Código de Procedimiento Penal -que sustituía la antigua legislación española-, en orden a las ventajas de establecer un procedimiento penal oral y público, respecto del cual señaló: “ojalá no esté reservado para un tiempo demasiado remoto”.

Con la presente reforma y sus leyes complementarias, por fin cumpliremos el anhelo del visionario estadista, que ha sido también, desde entonces hasta ahora, compartido por innumerables magistrados, abogados y docentes.

Confío en que, en el menor tiempo posible, podremos completar esta tarea, si contamos, como hasta ahora, con la buena disposición, la capacidad creadora y la experiencia puesta por todos al servicio de esta importante obra.

Por las razones expuestas en el informe de la Comisión -las que hemos escuchado esta tarde a la señora Ministra de Justicia y las que he expresado en esta ocasión, convencido de su decisiva importancia y urgente necesidad-, contribuiré con mi voto afirmativo a la aprobación de la reforma propuesta.

He dicho.

El señor COOPER (Presidente accidental).- Tiene la palabra el Honorable señor Fernández.

El señor FERNÁNDEZ.- Señor Presidente, he apoyado esta iniciativa encaminada a modernizar el sistema judicial chileno porque estoy convencido de su importancia para avanzar hacia una sociedad de mayores libertades y mejor protección de los derechos de las personas.

Creo que todo nuestro sistema judicial requiere una profunda actualización en muchos de sus procedimientos, en algunos aspectos de su organización y, asimismo, en su financiamiento, respecto de lo cual ya debería reconocérsele un estatuto de autonomía, congruente con la independencia del Poder Judicial.

Sin esos pasos modernizadores, mucho de la sacrificada labor de los ejemplares jueces chilenos se ve neutralizada por las condiciones muy adversas en que deben desempeñarse. Eso es grave desde la perspectiva de los derechos personales y de la paz social, y, en esa misma medida, representa un obstáculo para el desarrollo nacional.

En tal contexto, me ha parecido muy acertado que el Ministerio de Justicia haya promovido una vasta reforma del sistema procesal chileno. Y, a este respecto, quiero felicitar muy especialmente a la señora Ministra, por el proyecto

presentado y por el trabajo realizado. Igualmente, deseo agradecer el gran aporte técnico de la Fundación Paz Ciudadana y de la Corporación de Promoción Universitaria.

El sistema, en la forma hoy vigente, corresponde a un modelo inquisitivo preliberal -como se dijo-, incluso anterior en su diseño al reconocimiento por el constitucionalismo moderno de las garantías individuales básicas. En consecuencia, está en tanto más abierta contradicción con los derechos que muy avanzadamente consagra la Constitución de 1980.

El actual sistema no puede, desde hace ya largos años, cumplir oportuna y eficazmente los objetivos fundamentales de toda justicia criminal, cuales son la investigación de los delitos sometidos a su conocimiento y la sanción de los mismos. Esto se manifiesta, por ejemplo, en los altos porcentajes de sobreseimientos temporales que recaen en los delitos de hurto y robo con fuerza en las cosas o con violencia en las personas.

Asimismo, dicho sistema carece de criterios objetivos de selección que le permitan priorizar sus actividades, orientando los recursos materiales y humanos hacia los hechos delictivos de mayor urgencia y gravedad para la sociedad. Por el contrario, las estadísticas muestran que una parte desproporcionada de la actividad de los tribunales debe destinarse hoy a procesos de escasa relevancia, en desmedro de otros que exigirían una apremiante solución.

Por otra parte, la estructura vigente margina a la víctima del delito; a menudo, no sólo no consigue satisfacer sus necesidades de justicia, sino que, además, le ocasiona una serie de problemas adicionales, conocidos como “victimización secundaria”, en términos tales que un alto porcentaje de víctimas concluye por desistir de apelar al sistema judicial. Esto, además, menoscaba la eficacia persecutoria de éste, por la dificultad de investigar y de producir pruebas.

En síntesis, nuestro ordenamiento jurídico no contempla un verdadero juicio penal, pues prescinde de los principios de la contradicción e inmediatez, necesarios para que el juez llegue a la verdad material sobre las circunstancias del hecho delictivo y a la convicción que se requiere para sancionar a los responsables.

Aún más, la prisión preventiva se encuentra generalizada como pena anticipada, contrariando con eso el espíritu y la letra de la Constitución. Así, ella se resuelve en forma casi siempre automática, cuando ya se ha dictado el auto de procesamiento, esto es, cuando se ha determinado la existencia del cuerpo del delito



y hay sospechas fundadas de participación como autor, cómplice o encubridor. Su duración, en la práctica, es indefinida.

Eso atenta contra el principio de inocencia, según el cual no se puede presumir culpable a ninguna persona antes de que se dicte sentencia condenatoria en su contra.

En recta doctrina, la prisión preventiva debería ser una de las varias medidas coercitivas destinadas a procurar el éxito de la investigación, asegurando la presencia del imputado o precaviendo la posible obstrucción de la investigación, así como para proteger a la víctima o sus familiares.

Por último, es preciso que el sistema procesal chileno deje de marginar a la víctima. Actualmente, la justicia penal centra su atención en el ejercicio del derecho del Estado a castigar y, por lo tanto, en la represión de los delitos, olvidando el interés de las víctimas en la reparación de su derecho amagado por el hecho punible.

Ante lo expuesto, la reforma del sistema procesal penal, de la que es parte la enmienda constitucional que hoy analizamos, plantea un modelo distinto de justicia criminal, notoriamente más acorde con nuestra época y grado de desarrollo.

Esa reforma supone establecer un juicio público, contradictorio y oral, con participación del inculpado y su defensa, del fiscal encargado de la investigación, eventualmente de la víctima o su representante, y de los testigos.

Significa, igualmente, introducir el principio de la oportunidad, esto es, instituir formas y criterios de selección de los casos que sean llevados a juicio contradictorio. Se busca consagrar un procedimiento concentrado, abreviado, que permita una rápida decisión judicial cuando las pruebas aportadas durante la instrucción lo posibilitan y con la debida protección de las garantías individuales.

La reforma redefine también los recursos ante los tribunales superiores, suprimiendo aquellos que constituyen instancias dilatorias del proceso.

Diseña, igualmente, un proceso de transición que permita un paso gradual desde el actual sistema de justicia criminal hacia el nuevo.

Las normas vigentes que regulan el sistema procesal penal imponen al magistrado una acumulación de funciones que, inevitablemente, conspira contra su eficacia. Más aún, ellas son atentatorias contra el principio básico de imparcialidad del juez llamado a resolver el conflicto. Nuestra legislación exige al magistrado del crimen una suerte de “desdoblamiento” que le permita no prejuzgar en la etapa

preliminar del sumario, para luego juzgar con imparcialidad, en el momento de fallar, sobre los elementos que él mismo consiguió investigar.

Ese juez está obligado hoy a investigar la comisión de un hecho delictivo y reunir las pruebas para determinar la responsabilidad de los presuntos culpables. Pero también debe acusar -ante sí mismo-, una vez que obtenga los antecedentes suficientes sobre la culpabilidad de los procesados. Y, finalmente, debe dictar sentencia. A todas luces, no es ése un buen sistema, pues no propicia las condiciones legales para que un juez que haya cumplido diligentemente todos los trámites antes reseñados pueda ser verdaderamente imparcial al momento de una condena.

A mayor abundamiento, por la sobrecarga de trabajo (aproximadamente 5 mil causas anuales ingresan a los juzgados del crimen en la Región Metropolitana), opera inevitablemente la delegación de funciones y, en la práctica, quien conduce la investigación y el plenario es un funcionario subalterno. La imparcialidad dable de esperar en un juez, atendido su profundo sentido de servicio público, no es posible de exigir a un funcionario administrativo no revestido de la responsabilidad, dignidad y capacitación de la magistratura.

De allí que las causas de mayor gravedad, que generan conmoción pública, no sean llevadas por los jueces ordinarios, sino por Ministros de Cortes de Apelaciones designados especialmente al efecto, lo cual, a su vez, constituye una distorsión tanto de la primera como de la segunda instancias.

La reforma en curso busca una modernización de la justicia penal que sea estrictamente técnica, integral y coherente, que cubra tanto la modificación del procedimiento cuanto la reestructuración orgánica de los juzgados que ello exija, así como la creación de un Ministerio Público. Su elaboración ha considerado los modernos criterios emanados de la experiencia comparada y se ha apoyado en criterios multidisciplinarios, específicamente económicos, que aporten al diseño de un modelo sustentable para nuestro país.

La oralidad del proceso significa dejar de lado el procedimiento ritual-administrativo ahora imperante e impedir la delegación de funciones. Al juez le cabe una función preponderante, determinante, regida por el principio de la inmediatez. Él debe presenciar directamente la producción de la prueba, especialmente la testimonial, la pericial y otras, así como la acusación del fiscal y los descargos del inculcado.

La publicidad otorga transparencia al juicio y al sistema en su conjunto, abriendo paso al control social en el ejercicio de la función jurisdiccional y permitiendo que la aplicación de la pena tenga un efecto ejemplificador.

La contradicción obliga a que las partes estén presentes en el juicio: el fiscal acusador, el inculpado y su defensa, y eventualmente la víctima o su abogado. Ellas deberán ser oídas por el juez, pudiendo controvertir la prueba rendida por la contraparte y aportar sus propios medios de acreditar los hechos discutidos.

La experiencia comparada muestra que sólo debe llegar a la instancia judicial un porcentaje relativamente bajo de los casos penales. La mayor cantidad de denuncias debe resolverse mediante instituciones procesales alternativas, tales como los procedimientos abreviados (cuando el inculpado está confeso y hay pruebas irrefutables de su responsabilidad); la suspensión condicional del proceso (cuando el inculpado es primerizo y la pena asignada en abstracto al delito conducirá a una condena de reclusión nocturna o libertad vigilada), o los acuerdos compensatorios con la víctima.

Estas instituciones constituyen importantísimas válvulas de escape al sistema, que ayudan a descongestionarlo, sin que se vulneren los objetivos del mismo.

La reforma procesal penal supone, también, una reestructuración orgánica y modificaciones sustanciales en la organización y administración de los juzgados del crimen.

Ella introducirá en nuestro ordenamiento la institución del Ministerio Público, que es necesaria para poner término a la figura del juez actual, al que se le exige ser, al mismo tiempo, investigador, acusador y sentenciador, fórmula que ya no existe virtualmente en ninguna legislación del mundo.

En vez de eso, se crea un cuerpo de fiscales como órgano encargado de la investigación del hecho punible, a modo de etapa preparatoria del juicio y del ejercicio de la acción penal. Él debe ser un organismo dinámico, orientado hacia el trabajo en terreno, en coordinación con las fuerzas policiales y demás instituciones colaboradoras de la justicia, desburocratizado y flexible, sin perjuicio de estar sometido a los debidos controles que eviten arbitrariedades. La instrucción criminal deberá estar supervigilada por un juez imparcial, encargado de conocer y resolver los asuntos que comprometan derechos individuales.

El Ministerio Público que se propone es un organismo autónomo tanto del Poder Ejecutivo como del Judicial, técnico y especializado. Debe ser presidido

por un Fiscal General de designación por los tres Poderes del Estado -Corte Suprema, Presidente de la República y Senado-, sujeto a responsabilidad ante el Máximo Tribunal. Lo integra un cuerpo de fiscales supeditado al control jurisdiccional del juez de garantía.

Las funciones propias del Ministerio Público serán:

-Definir una política criminal que oriente la etapa de instrucción de acuerdo a criterios de racionalidad y focalización de los recursos.

-Conducir la investigación criminal, ejerciendo el principio de la oportunidad cuando corresponda. Debe establecer una relación directa y funcional, para el éxito de la investigación, con el organismo policial que se designe para auxiliarlo.

-Ejercer la acción penal y constituirse en parte contradictoria en el juicio.

Una reforma como la expuesta responde satisfactoriamente a las deficiencias señaladas en el diagnóstico. Es eficaz para garantizar los derechos individuales, así como para esclarecer y sancionar oportuna y adecuadamente a los responsables de los hechos punibles. Además, satisface los intereses de las víctimas; en la medida en que éstas reciben información durante todo el proceso, pueden solicitar diligencias probatorias al Ministerio Público, ejercer la acción penal como coadyuvantes del acusador y recibir una pronta reparación civil, así como protección física, pecuniaria y a su honra.

En dichos procedimientos, junto con lograrse mayor especialización y eficiencia en la labor investigativa, se obtiene una adecuada concreción del derecho al debido proceso consagrado en la Constitución de 1980, al mismo tiempo que se brindan las condiciones necesarias para el respeto de los derechos individuales que aquélla contempla.

Una reforma así concebida se inserta dentro del proceso general de modernización del Estado, indispensable para el desarrollo nacional. Ella exige crecientemente una mayor capacidad del Estado en el ejercicio de las funciones que se le asignan de manera preferente, esto es, las de regulación y control, como contrapartida del abandono que hace de otras funciones que hoy se estiman prescindibles.

Además de las razones jurídicas y sociales ya expuestas, esta reforma representa también un avance hacia la racionalización económica de la Administración Pública, en cuanto las nuevas modalidades a que abrirá paso

permitirán mejorar el uso de los recursos económicos y del personal administrativo involucrados en los distintos aspectos de la justicia criminal.

Un Ministerio Público especializado en la investigación de las causas criminales debería lograr una mejor asignación de los recursos utilizados hoy en investigar. Ese Ministerio Público no podría investigar todos los delitos de que tenga noticia -ningún sistema en el mundo logra hacerlo-, por lo que deberá optimizar el uso de los recursos disponibles para perseguir los que interesen principalmente a la sociedad.

Esta reforma debe incidir, además, en una disminución de la delincuencia en el largo plazo, debido a la mayor eficacia y eficiencia del sistema de justicia criminal. Lo anterior, porque un sistema judicial efectivo aumenta el costo de delinquir para los involucrados en actividades delictivas.

De allí que apoye esta reforma constitucional, necesaria para dar curso al avance del proyecto de nuevo Código de Procedimiento Penal y, por tanto, del nuevo sistema reseñado, que creo altamente beneficioso para Chile.

He dicho.

El señor COOPER (Presidente accidental).- Tiene la palabra el Honorable señor Sule.

El señor SULE.- Señor Presidente, Honorables colegas, nos encontramos abocados al estudio de una de las principales reformas que en nuestra institucionalidad hemos emprendido en pro de un real ejercicio de los derechos ciudadanos.

La percepción de una justicia ágil, eficiente y transparente en sus procedimientos es uno de los mayores capitales que un Estado democrático de Derecho puede ofrecer a los individuos que lo componen.

Tal es el objetivo que nos hemos propuesto alcanzar con la reforma procesal penal, de la cual es base de sustentación la creación del Ministerio Público.

El Ministerio Público, como saben mis Honorables colegas, es **un órgano autónomo a cargo de la investigación de los casos criminales y de sustentar la acción penal ante los magistrados del juzgado del crimen correspondiente.**

El Ministerio Público posibilitará, en consecuencia, hacer realidad la esencia de la reforma, cual es separar las funciones de investigación y juzgamiento, hasta hoy en manos de un mismo juez.

La separación de tales funciones garantizará la imparcialidad de que debe gozar el juzgador. Éste, liberado de la tarea investigativa y sin, por lo tanto, estar convencido de antemano acerca de la tesis en que ha basado la indagación,

juzgará con independencia e imparcialidad si las pruebas aportadas por el fiscal y los descargos efectuados por el defensor le convencen respecto de la culpabilidad o inocencia del inculpado.

Entendida así su labor, cabía preguntarse -y mucho se ha debatido sobre ello- cuál debía ser la ubicación institucional de este nuevo órgano.

Hacerlo depender del Poder Ejecutivo nos pareció inconveniente, pues en ocasiones su acción investigadora y acusadora deberá dirigirse contra funcionarios de la Administración del Estado o perseguirá delitos cometidos por éstos en el ejercicio de sus cargos. Creo innecesario abundar en argumentos para descartar esta posible dependencia, que -me atrevo a aventurar- no es tampoco del agrado de la mayoría de los Honorables Senadores.

Hacerlo depender del Poder Judicial tampoco nos pareció una buena solución. En efecto, estimamos indispensable garantizar la independencia con que los fiscales del Ministerio Público desarrollarán sus investigaciones, en relación con los jueces que deberán posteriormente juzgar.

Si el Ministerio Público estuviere de alguna manera subordinado a la judicatura, la separación de funciones se vería afectada, lesionándose de esta forma las ventajas de independencia (en la investigación) e imparcialidad (en el juzgamiento), que constituyen los polos de un debido proceso.

En consecuencia, nos inclinamos por dar al Ministerio Público el carácter de ente autónomo de los demás órganos del Estado, pero sujeto, por cierto, a un efectivo control de su actividad. La autonomía de que pretendemos revestirlo sólo tiene por objeto garantizar su independencia e imparcialidad, pero en caso alguno debe ser entendida como irresponsabilidad, ausencia de reglas o controles.

Tan así es que se han previsto varios mecanismos de control, y no sólo uno:

*1º. En el nombramiento y remoción de los fiscales intervienen diversos Poderes del Estado.*

El Fiscal Nacional es designado con la participación de los tres Poderes del Estado. Lo nombra el Presidente de la República, a propuesta en quina de la Corte Suprema y con acuerdo del Senado adoptado por dos tercios de sus miembros en ejercicio.

Los Fiscales Regionales son, a su vez, designados por el Fiscal Nacional, a propuesta en terna de la Corte de Apelaciones respectiva.

Tanto el Fiscal Nacional como los Fiscales Regionales pueden ser removidos por la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados o de diez de sus miembros en ejercicio.

*2º. Inhabilidades para optar a cargos de representación popular.*

Durante los dos años siguientes al término de sus funciones, los fiscales no pueden optar a cargos de representación popular.

*3º. Régimen de responsabilidad.*

Todos los fiscales del Ministerio Público estarán sujetos a responsabilidades civil, penal y disciplinaria.

*4º. Control de sus actuaciones.*

La labor de los fiscales durante la investigación estará sometida a control permanente del juez de control de la instrucción, quien velará por el respeto de las garantías individuales y por las reglas del debido proceso.

**Toda actuación del fiscal que afecte o pueda afectar derechos fundamentales requerirá de autorización judicial previa.**

Señor Presidente, me he detenido en el tema de la autonomía y los controles a que estará sujeto el Ministerio Público porque, a mi juicio, ése es el punto que más debate podría suscitar.

Pero hay también otros aspectos que merecen ser destacados.

Con la creación del Ministerio Público, por primera vez las *víctimas* de un delito tendrán asistencia profesional y representación judicial para obtener el castigo del culpable y, eventualmente, las reparaciones que procedieren. Ésta, además, es una labor del citado órgano.

Puestos en el tema que hoy nos convoca, sostengo que la necesidad de crear el Ministerio Público es patente, porque el beneficioso efecto que su labor ha de producir en el conjunto de nuestra institucionalidad; el paso verdaderamente modernizador que significa el conjunto de la reforma procesal penal; el mejor ejercicio de los derechos ciudadanos; el respeto por las garantías individuales; la eficacia en el ejercicio de la acción penal, y fruto de todo ello, el mayor arraigo de la institucionalidad democrática en las conciencias ciudadanas son, en mi opinión, argumentos más que suficientes para concurrir con nuestro voto a aprobar la idea de legislar sobre la creación del ministerio público.

He dicho.

El señor COOPER (Presidente accidental).- Tiene la palabra el Honorable señor Larraín.

El señor LARRAÍN.- Señor Presidente, la reforma en debate conforma un paso trascendente en el propósito común de construir un sistema procesal capaz de entregar a los chilenos eficiencia en la aplicación de la coerción penal y garantías de respeto a los derechos de las personas.

La vigencia de la norma constitucional que obliga a que toda sentencia de órgano que ejerce jurisdicción se funde en un proceso previo legalmente tramitado y de la que nos impone a los legisladores el deber de establecer siempre las garantías de un racional y justo procedimiento nos sitúan ante el imperativo impostergable de reformar nuestras instituciones procesales penales, el que creemos comenzar a satisfacer con el despacho del proyecto que nos ocupa.

Debo admitir que no fue fácil llegar a la conclusión anterior. Nos han asistido diversas dudas a lo largo de la discusión: algunas, de carácter conceptual; otras, de índole cultural. Existe en Chile una tradición en un sentido distinto. Y la misma opinión de muchos jueces -de varios ministros de la Corte Suprema, sobre todo- lleva a prender luces amarillas, con justificada razón, a esta iniciativa. Sin embargo, luego de largos estudios, pensamos que la vía de que se trata, con todos sus riesgos, es la mejor a nuestro alcance para modernizar en Chile la justicia en el ámbito penal.

La Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento realizó, como aquí se ha dicho, un profundo análisis de diversas proposiciones y fórmulas procesales, hasta lograr decantar las normas que se han propuesto. Éstas configuran un Ministerio Público autónomo, jerarquizado, cuyos representantes son independientes en el ejercicio de sus funciones y cuya misión esencial consiste en dirigir en forma exclusiva la investigación de los delitos y ejercer la acción penal pública en la forma prevista por la ley. Es, ciertamente, uno de los aspectos claves del proyecto, en cuanto busca diferenciar lo que ha sido el trámite normal de los procesos judiciales en el ámbito criminal.

Merece destacarse, señor Presidente, que el texto, en la medida en que opta por entregar la investigación criminal exclusivamente al Ministerio Público, resuelve de modo adecuado dos cuestiones jurídicas fundamentales comprometidas en el proceso penal. La primera de ellas se refiere a hacer efectiva la distinción entre las funciones de investigar y de sentenciar, lo que quiere decir que, vigente el proyecto y las leyes de procedimiento que correspondan, no se dará la realidad, tan compleja y muchas veces cuestionada, de ser un mismo órgano el que instruye y más tarde juzga. Ése ha sido el punto crucial de las disposiciones en estudio, que



---

---

alteran el tradicional proceso penal chileno, pero que parecieran hallarse imbuidas del espíritu correcto de que nadie puede ser juez y parte del proceso simultáneamente.

De acuerdo con el sistema en debate, la investigación queda, pues, radicada en un órgano diseñado para la función, de naturaleza no jurisdiccional, que podrá especializarse en técnicas particulares, según las diversas expresiones de la criminalidad, para alcanzar óptimos niveles de eficiencia.

La segunda cuestión resuelta es la relacionada con la obligación ineludible de respetar durante la instrucción las garantías individuales constitucionales. Es sabido que la actividad instructora suele comprometer las garantías de las personas, al punto de que la eficacia en controlarla y en su sujeción a la legalidad resultan indispensables para asegurar un verdadero Estado de Derecho. Por ello, así como se entrega al Ministerio Público la potestad de investigar, se le excluye de cualquier juzgamiento acerca de las garantías individuales, obligándosele a requerir de la jurisdicción la aprobación previa de toda actuación que prive, perturbe o restrinja, al imputado o a terceros, el ejercicio de los derechos que consagra la Carta.

Queda superada, así, esa difícil confluencia de funciones que en algunos ordenamientos suele situar al investigador en una posición de permanente contradicción, al obligarle, al mismo tiempo, a instruir y a controlarse en la instrucción; a ordenar y ejecutar los actos de instrucción y a velar por los derechos de los afectados por ellos.

La Comisión asimismo tuvo particular cuidado, señor Presidente, en lo relativo a la generación del órgano que se crea, para resguardar la debida autonomía de éste. Descartada la intervención al respecto del solo Poder Legislativo, previniéndose de ese modo el perfilamiento de un ente que pudiese confundirse con aquellos que el derecho comparado reconoce para promover la actuación de los tribunales ante la conculcación de derechos fundamentales, se procuró evitar la injerencia indebida del Ejecutivo, para impedir la dependencia que compromete la acción del órgano frente a los funcionarios públicos y la posibilidad de ser objeto de instrumentalización política, y también del Poder Judicial, a fin de proteger el carácter adversarial y contradictorio que habrá de tener el proceso penal. Por ello, el Ministerio Público contempla una autoridad superior, el Fiscal Nacional, designado, como aquí se ha dicho, por el Presidente de la República, a propuesta en quina de la Corte Suprema y con acuerdo del Senado adoptado por los dos tercios de sus

miembros en ejercicio, fórmula que, al considerar la expresión de los tres Poderes del Estado, origina condiciones inmejorables para la elección idónea de una autoridad verdaderamente autónoma, ajena a toda manipulación externa.

Debe destacarse, igualmente, que la autonomía del Fiscal Nacional, así como su condición de máxima autoridad, se ven además fortalecidas por la norma planteada, que le reconoce potestad para nombrar a los fiscales regionales sobre la base de una terna propuesta por la Corte de Apelaciones respectiva.

A mi juicio, las disposiciones en análisis auguran la existencia de un verdadero Ministerio Público, es decir, de un órgano auténtico, capaz de cumplir efectivamente su función, sin interferencias externas.

Debe ser valorizada especialmente la fórmula de generación presentada, en cuanto permite la elección de alguien que no será representante de nadie -ni de los criterios de un sector ni de otro-, sino que, al contrario, habrá sido propuesto por sustentar criterios propios sobre la materia de su competencia y por su idoneidad profesional, siendo su gestión la que él mismo defina, con entera independencia, dentro de sus atribuciones.

Ello, insisto, resulta absolutamente clave. Si fracasa la autonomía del Fiscal Nacional, el fracaso será del sistema, al igual que lo que ocurriría en el Poder Judicial de perder éste su independencia, factor que constituye, del mismo modo que el primero, un elemento esencial en un funcionamiento dentro de las características de nuestro Estado de Derecho.

La autonomía externa y la independencia interna encuentran su contrapartida, a la vez, en un régimen especial de remoción de las funciones del Fiscal Nacional y de los fiscales regionales que asegura el debido ejercicio de esas delicadas atribuciones, sin perjuicio de las normas sobre responsabilidad que habrá de contener la respectiva ley orgánica constitucional. La exigencia, para la remoción, del voto conforme de cuatro séptimos de los ministros de la Excelentísima Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados o de diez de sus miembros, alternativamente, por incapacidad, mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio del cargo, crea una instancia de la más alta jerarquía, lo que garantiza un juicio ecuánime y evita la utilización de este recurso con meros fines políticos.

Por otra parte, señor Presidente, estimo que el Ministerio Público debe componerse, según se propone, de un Fiscal Nacional, como autoridad máxima y jefe superior; de fiscales regionales, responsables de la gestión en los territorios

respectivos, y de fiscales adjuntos, para desarrollar específicamente el trabajo que corresponde. Me parece que la autoridad unipersonal es más adecuada, por responder a la tendencia histórica nacional y eliminar los defectos de los organismos colegiados, que dificultan el hacer efectiva la responsabilidad y suelen descomponerse en minorías y mayorías que obedecen a otros intereses, fundamentalmente políticos, y afectan gravemente la función del órgano.

Por último, señor Presidente, se han consagrado dos disposiciones transitorias de la máxima importancia. La primera de ellas vincula necesariamente la vigencia del Capítulo Ministerio Público a la de la ley orgánica constitucional relativa a este último, admitiéndose la posibilidad de que se fijen fechas diferentes para la entrada en vigor de sus normas y la aplicación gradual en las diversas Regiones. Ello facilitará el funcionamiento de la reforma procesal penal, garantizando la operación y desarrollo armónico y fluido de las nuevas instituciones, y se eliminarán o disminuirán, en cuanto es posible, los riesgos de un cambio brusco y traumático.

Asimismo, el que estos preceptos y los demás necesarios y vinculados a ellos, los orgánicos y los de procedimiento, se extiendan sólo a los hechos que acaezcan con posterioridad a su vigencia respeta principios básicos y elementales de nuestra jurisdicción, fortaleciendo el principio de la certeza jurídica.

La segunda norma transitoria permite que miembros del Poder Judicial accedan al ministerio público como fiscales, disposición excepcional que da a quienes hoy pertenecen a la carrera judicial una opción para ejercer funciones en la nueva institución, considerando que pueden tener una vocación auténtica y profunda que no pudieron ejercer en otra ocasión por no existir el organismo que hoy se crea.

En suma, señor Presidente, el proyecto configura un Ministerio Público que responde a las exigencias de un órgano profesional, autónomo y responsable, llamado a cumplir una función esencial en el enjuiciamiento criminal. Tales demandas corresponden a un antiguo y reiterado sentimiento ciudadano, que desde hace algún tiempo nos urge por respuestas adecuadas a una situación, la que ha configurado un clima de inseguridad ciudadana en una realidad que en cierta forma cuestiona la eficacia de nuestro sistema judicial, penal y policial.

He aquí una respuesta clara y contundente ante dicha demanda nacional: un intento serio y coherente de modernizar un capítulo central de nuestra justicia.

Por tales consideraciones, apoyamos esta reforma constitucional y la votaremos favorablemente. No formamos parte de quienes estiman conveniente el cambio completo y sistemático de nuestra Carta Política; pero no nos oponemos a su perfeccionamiento, cuando tiene justificaciones reales y se logra el mínimo consenso para tal finalidad.

Con el paso que hoy damos -que, como señalaba, no fue fácil ni producto de la improvisación, sino del estudio-, no sólo contribuimos a resolver en conjunto problemas que son de todos, sino también respondemos con hechos a las gratuitas imputaciones que hemos recibido al oponernos a introducir enmiendas a la Constitución en materias que, a nuestro juicio, no son de interés ciudadano ni han obtenido el mínimo consenso que tan delicadas materias exigen.

Por eso, recibimos con mucha humildad los agradecimientos de la señora Ministra de Justicia, los que alcanzan a muchos. Y tal como mencionaba, constituyen ciertamente el mejor aval para entender que desde la Oposición también podemos contribuir responsablemente al progreso de Chile.

El señor COOPER (Presidente accidental).- Tiene la palabra el Senador señor Andrés Zaldívar.

El señor ZALDÍVAR (don Andrés).- Me alegro mucho de la importancia -indudablemente la tiene- que todos los sectores están dando al proyecto en debate. Asimismo, adhiero a las felicitaciones expresadas por el Honorable señor Fernández a quien encabeza este trabajo: la señora Ministra de Justicia aquí presente.

Me parece que, con esta iniciativa, nos comprometemos con una de las reformas más fundamentales que seguramente se incorporarán próximamente en el país. Visualizo que las dos grandes reformas con miras a la modernidad son la educacional -en la cual el Gobierno también nos ha invitado a participar- y la judicial.

Con toda seguridad, la necesidad de efectuar la modificación que nos ocupa ha estado en la mente de los chilenos desde hace mucho tiempo, como lo revelan las palabras vertidas por el Presidente don Jorge Montt en 1894. Han pasado muchos años y ni siquiera nos hemos aproximado a hacer realidad el importantísimo cambio en la justicia chilena que él insinuó.

Me parece que hay unanimidad para terminar con un sistema procesal penal que no cumple con el principio jurídico básico de que no puede existir juez y parte a la vez. Se trata de un hecho no discutido.

La reforma procesal penal se encuentra inserta en un conjunto de circunstancias y situaciones que deben ser tenidas en consideración al momento de evaluar su contenido, urgencia y necesidad. En efecto, la realidad de la justicia penal en Chile ha sido calificada desde los más diversos sectores y ámbitos del quehacer nacional, sin distinción, como una estructura colapsada, inerte, carente de eficacia y lugar de múltiples violaciones a los derechos más fundamentales de las personas.

Con relación a su estructura, debe destacarse que la existencia de un juez investigador -que también es acusador-, que luego resuelve y sentencia, constituye un diseño único en el mundo, cuyo referente histórico corresponde, diría, a la estructura judicial de la época feudal o del absolutismo. La estructura actual del proceso vulnera -como dije- el más elemental de los principios procesales, cual es, la imparcialidad del juzgador.

Podemos preguntarnos: ¿qué imparcialidad puede demandarse de aquel juez que desarrolla la investigación y, luego de concluida ésta y formada su convicción, decide acusar al imputado, para posteriormente cambiarse de toga y convertirse finalmente en el juez que resolverá y sentenciará el caso concreto?

Como se advierte, el juez del crimen en Chile, a lo largo del proceso - que se desarrolla en gran parte en un sumario, generalmente secreto-, en alguna medida se va convenciendo de la culpabilidad del imputado. Recordemos que se exigen fundadas sospechas para decretar la detención del inculcado; luego, el juez debe tener presunciones fundadas para someter a proceso a dicha persona, presunciones que son más vehementes a la hora de cerrar el sumario y de dictar el auto acusatorio. Es decir, ese juez ya está convencido de su juicio acerca del posible inculcado.

Además, este sistema obliga al juez del crimen a desdoblarse en la segunda fase del proceso -denominada plenario- y, tras recibir la contestación a la acusación y desarrollar el juicio propiamente tal, debe poner en la balanza todo su trabajo investigador y acusatorio, realizado a través del sumario, para llegar, ponderando las pruebas, a una sentencia definitiva.

Como se puede apreciar, este proceso reúne una serie de deficiencias en torno a la garantías del debido proceso, una de las cuales se vincula con la imparcialidad del tribunal. Ello, como se ha demostrado creo que claramente, pugna con la estructura de nuestro sistema procesal penal, en el que el magistrado es juez y parte acusadora al mismo tiempo. Por eso, resulta tan decisivo separar la función de investigación -encomendándola a un organismo distinto de la judicatura, como el

Ministerio Público, aunque bajo el control de un juez-, de la de juzgamiento, tarea que compete propiamente a los tribunales de justicia.

Tal como han dicho la señora Ministra -al presentar el proyecto- y algunos señores Senadores, la ineficiencia de nuestro sistema procesal penal se demuestra en que más del 70 por ciento de las causas relacionadas con delitos tan graves como el robo con violencia, han terminado en sobreseimiento temporal. Cada juez, según el cálculo obtenido, tramita al año más o menos 3 mil causas, en las que debe hacer de juez y parte.

Por estas razones, el proyecto de reforma constitucional en discusión tiene plena y absoluta justificación. De aprobarse en el Parlamento, se contribuirá, con un cambio largamente esperado, a que la justicia pueda satisfacer a una inmensa mayoría de gente que se encuentra absolutamente desamparada de ella.

El procedimiento propuesto es público y oral, en contraposición al actual, en parte oral y en parte escrito, que termina siendo burocrático e ineficiente.

También cabe destacar que este proyecto de reforma se presenta con mucha responsabilidad, pues tendrá una aplicación progresiva: con la aprobación y la nominación del Fiscal Nacional, de los fiscales regionales y de los fiscales adjuntos -que en su conjunto suman más de 460-, se irá aplicando en el transcurso de 4 años, desde el momento en que se apruebe la totalidad de la legislación que implementará y completará la iniciativa de reforma constitucional que hoy votaremos. Todo esto requiere una inversión muy importante de recursos del Estado, pero plenamente justificada.

Este esfuerzo coronará, en definitiva y como dije al comienzo, una de las reformas más trascendentes y necesarias para la modernización del país.

Espero que el Parlamento -con la colaboración de todos los expertos que debemos hacer concurrir al Senado y a la Cámara de Diputados- y el Gobierno logren culminar la aprobación, no sólo de esta reforma constitucional, sino también de los textos correlativos al Código Penal, de la armonización del Código Orgánico de Tribunales, de la ley orgánica del Ministerio Público, y de otros cuerpos legales que hayan de dictarse sobre la materia.

Por las razones expuestas, respaldaré con entusiasmo el proyecto, que, a mi juicio, constituye un avance muy positivo para el país.

El señor COOPER (Presidente accidental).- Tiene la palabra el Senador señor Díez.

El señor DÍEZ.- Señor Presidente, haré algunas consideraciones y reflexiones acerca de la iniciativa en debate.

Comparto la opinión de que es necesario efectuar esta reforma. Más aún, creo que es menester una solución global del problema, del cual la enmienda propuesta es sólo una parte. La nueva institución se desprestigiaría si la reforma no fuera acompañada de un aumento en el número de juzgados; de los recursos correspondientes; de la educación de los jueces; de un mecanismo paulatino para concretarla; de una modificación del Código de Procedimiento Penal, a fin de que realmente responda a los requerimientos de este tiempo. De manera que mis observaciones más bien dicen relación al aspecto constitucional que al judicial.

Es indispensable tener una visión orgánica de la estructura del Poder del Estado y de los derechos de los ciudadanos. No debemos olvidar que la historia de nuestro Poder Judicial demuestra su independencia de los Gobiernos y el no uso de él para efectos políticos. No nos imaginamos un Poder Judicial usado para efectos políticos porque no lo hemos tenido; pero los ejemplos en Latinoamérica y en algunos países de Europa evidencian los problemas originados cuando se le ha empleado para fines políticos o para modificar situaciones de esta índole.

En Chile, el Poder Judicial ha sido garantía para los ciudadanos, quienes nunca se han sentido atropellados o perseguidos por él, sino defendidos. Las actuales normas de la Constitución Política, en cuya virtud los jueces pueden conocer, sentenciar y ejecutar los fallos en forma exclusiva, nos han permitido, en general, contar con un sistema de protección para las personas, pese a todos los problemas que hemos presenciado.

Por otro lado, los nombramientos en el Poder Judicial siempre se han hecho con prescindencia de las decisiones políticas, directas e indirectas, lo cual ha contribuido a su eficacia como pilar de convivencia y como un modo útil de resolver las controversias. Sin embargo, los adelantos modernos, el crecimiento de la población, la complejidad de los problemas de la vida con relación a la seguridad y a la protección personal y familiar, requieren de una acción más eficaz ante las crecientes y sofisticadas acciones de la delincuencia.

Lo anterior, más la dificultad de la mayoría de la población para ejercer debidamente sus derechos frente al delito y al delincuente, nos ha llevado a estudiar la nueva institución que analizamos. Pienso que ella debe ir unida a la transparencia que exige el hombre de nuestros días, como asimismo, a la experiencia mundial, que separa la acción de investigación del hecho de juzgar.

No comparto lo que aquí se ha dicho y repetido en orden a que no se puede ser juez y parte; a que con el sistema vigente no se habría hecho justicia

porque esa circunstancia le ha restado imparcialidad al magistrado. Eso significa extrapolar los argumentos. No es deseable que se haya producido tal situación, pero creo que nuestra justicia ha sido imparcial. Y no quiero contribuir al desprestigio de lo que tenemos con la idea de construir sobre sus ruinas una cosa mejor. Indudablemente, se ha exagerado la expresión de que nadie puede ser juez y parte. Los jueces nunca han sido parte. Es cierto que han debido realizar dos funciones, pero jamás han sido parte en los procesos criminales.

Es necesario progresar sin perder lo que tenemos, porque constituye, además, un patrimonio moral del país. La institución del Ministerio Público, aparte de posibilitar la eficiencia procesal, habrá de velar por ciertos valores inspiradores contenidos en la Carta Fundamental. En primer término, por el debido proceso.

Con este nuevo sistema y los medios de comunicación existentes, el debido proceso tendrá un sentido distinto y más amplio que el actualmente en vigor. La fama, la honra de una persona es mucho más importante que su libertad, y su protección ha de estar comprendida también en el debido proceso extendido hacia las funciones del defensor público. No hay referencia a ello en el proyecto. Es un asunto delicado y difícil. Quizá en el período de formulación de indicaciones logremos introducir en la Constitución algún artículo para hacer extensivo el debido proceso al debido respeto de las personas en la investigación. Igualmente, podría aprovecharse la oportunidad para extender el recurso de protección, que no tiene aplicación en las reglas del debido proceso, a esta garantía tan importante en el mundo contemporáneo.

También echo de menos, en lo concerniente al debido proceso, alguna referencia al fuero parlamentario. A veces, los Senadores y Diputados vivimos más de la apariencia que de la realidad. La sola investigación de un delito -porque estoy hablando de delitos- efectuada a un agente político por parte de un fiscal público puede provocar, en épocas electorales o preelectorales, un daño a los actores políticos serios. Este caso no se halla considerado en la Constitución, y en la enmienda propuesta tampoco hay frase alguna que relacione el fuero parlamentario con el fiscal público. Es un vacío que es preciso llenar.

Una segunda materia que amerita examinarse con cuidado es la acción penal pública. Personalmente, estimo que ella es indispensable para la sanidad de la sociedad -puede que esté equivocado frente a los procesalistas que he oído, pero no creo estarlo frente a la visión global que debe tener el político-; es un derecho implícito en el sistema democrático participativo. Pues bien, la acción penal pública



aparece suprimida en el proyecto. ¿Por qué hago esa afirmación tan tajante? Porque aquí la acción penal pública se transforma en la acción de un órgano del Estado. Fuera de éste sólo subsistirá la acción privada en materia penal. Desaparece la acción pública en materia penal.

Una cosa es dar acción pública, y reglar su ejercicio, al Ministerio Público, y otra muy diferente es suprimir el derecho ciudadano. No me cabe duda de que esto es subsanable, por ser imprescindible para el mejoramiento de la participación democrática. La supresión de la acción pública implica un retroceso.

Un tercer aspecto por revisar es el desaparecimiento de la investigación judicial. También se trata de un asunto delicado. Según el proyecto, el juez deberá limitarse a juzgar los hechos que aparezcan de la investigación del defensor público. Si el sentenciador no puede ordenar directamente una investigación, más allá de la acción del defensor público, es indudable que sentirá personalmente afectada su eficacia y jerarquía, al no estar facultado para establecer, de acuerdo con su leal saber y entender y su experiencia, circunstancias que lo lleven a decretar la investigación, como en el caso de los juicios civiles donde el juez determina las medidas necesarias para mejor resolver.

Entiendo que el Ministerio Público tiene la obligación y el derecho a iniciar la acción pública penal, sin perjuicio de que también la pueda emprender cualquier ciudadano.

El Ministerio Público es el principal investigador, y a menudo será el único. Pero ello no nos autoriza a establecer que dicha función pertenece exclusivamente a él. En la Constitución Política, la expresión “exclusivamente” limita la facultad de otras leyes para conocer casos excepcionales en que la iniciativa judicial en la investigación es imprescindible.

Existe otro punto sobre el cual deseo que reflexionemos: el imperio judicial.

El artículo 73, inciso tercero, de la Carta Fundamental, señala que los jueces, para hacer ejecutar sus resoluciones y practicar o hacer practicar los actos de instrucción que decreten, podrán impartir órdenes directas a la fuerza pública. El proyecto reemplaza las palabras “que decreten”, por la expresión “que determine la ley”. Es decir, desaparece de la supremacía constitucional el imperio judicial. No nace directamente del Texto Fundamental, sino que éste lo remite a la ley.

Creo que debemos meditar sobre esta materia, porque se suprime uno de los logros más importantes de la Constitución de 1980 sobre la de 1925, cual es el otorgamiento del imperio directo al Poder Judicial.

Necesitamos revestir la figura del Ministerio Público de garantía de independencia y de respeto a los derechos ciudadanos. Estoy cierto de que se ha hecho un esfuerzo. Por ejemplo, la destitución de fiscales por los cuatro séptimos de la Corte Suprema, a requerimiento del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados, o de 10 de sus miembros. Pero fijémonos bien. El poder político es el requirente; no tiene juicio decisorio. Considero que esto es inaceptable. Al parecer, hemos confundido nuestro juicio por lo ocurrido respecto de la última acusación constitucional a algunos ministros de la Corte Suprema, en la cual, a mi juicio, el Congreso se excedió en la aplicación de las normas.

Pero analicemos la historia: es un caso en 150 años. No constituye una regla general. El sistema actual, a mi modesto entender, ha contribuido a la independencia del Poder Judicial frente a la acción política, y lo ha liberado de la tentación de intervenir en ella por existir la acusación constitucional. El creer que los representantes de la ciudadanía son una parte no confiable de la sociedad contemporánea puede ser un error trágico.

En efecto, la acción de los poderes políticos -especialmente, del Congreso Nacional- está sujeta a la fiscalización pública, a veces implacable o excesiva. Pero el Parlamento no puede sustraerse de ella, es consubstancial a su carácter democrático y a su origen -en elecciones populares-. La acción de otros organismos del Estado carece de esta inmensa garantía de la transparencia, que, en definitiva, es la defensa suprema y más eficaz para asegurar una conducta adecuada de los órganos del Estado.

En consecuencia, formularé indicaciones para establecer la acusación constitucional contra el Fiscal Nacional, y, quizás, con el objeto de precisar en la Constitución el significado de la expresión “notable abandono de sus deberes”.

Sin embargo, debo hacer presente que esta iniciativa quedaría sin aplicación, y echaríamos a perder una buena idea, un buen sistema, si no consideramos -en esto siento diferir del Presidente de la Comisión- el problema en su globalidad. Esta globalidad impone que, en un país donde existen tantas carencias, se destinen cantidades importantes de las finanzas públicas a la creación de nuevos juzgados, a la educación y a la implementación de un sistema distinto.

Además, de no ser transparente el proceso, no cumple su finalidad. A mi juicio, la opinión pública contemporánea exige transparencia e información absoluta, incluso en las resoluciones judiciales una vez terminada la investigación.

De ahí que sea partidario del proceso oral -comprendo que ello presenta dificultades: tiene que aplicarse de a poco; se necesita formar abogados, jueces; etcétera-, pues evidentemente es un procedimiento más claro.

Por estas razones, votaré en general a favor de la iniciativa y pediré a la Sala un plazo razonable para estudiar las indicaciones correspondientes. Lo anterior, en la certeza de que esta reforma constitucional es de mucha trascendencia y de que para su estudio debemos tener en cuenta el equilibrio de los Poderes; la garantía del Poder Judicial; la forma como operará la sujeción del Fiscal al juez de la causa, y los efectos que producirán los recursos que, ante la Corte Suprema o los tribunales colegiados, se presentarán a raíz de las resoluciones del juez de la causa, en relación con la facultad directiva, correccional y económica del Fiscal Nacional respecto de los Fiscales Regionales, materia que también debiéramos analizar.

Alguien puede pensar que muchos de éstos son asuntos propios de la ley. Sin embargo, estimo que en un tema tan delicado como éste, que dice relación con la vida y la honra de las personas, debemos preocuparnos de establecer en la Constitución, con claridad absoluta, los principios fundamentales de nuestra convivencia democrática.

Por eso he sostenido que en el proyecto en estudio no sólo hay que considerar la solución del problema judicial, sino también la mantención constitucional de tales principios.

El señor COOPER (Presidente accidental).- Hago presente a la Sala que restan menos de 15 minutos para concluir el debate, luego de lo cual, según acuerdo de Comités, procederemos a la votación.

Tiene la palabra el Honorable señor Valdés.

El señor VALDÉS.- Señor Presidente, hablaré menos de ese tiempo, porque los señores Senadores ya escucharon la muy completa explicación de la señora Ministra y de los miembros de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

Señalo solamente que esta reforma tiene una significación extraordinaria en nuestro ordenamiento institucional.

La reforma procesal penal establece un sistema de enjuiciamiento que garantizará en igual forma los derechos de las partes, permitiéndoles comparecer en igualdad de condiciones ante el tribunal que deberá juzgar y luego fallar.

En este sentido -estando absolutamente a favor de la iniciativa-, deseo destacar algo que me parece fundamental; esto es, que la creación del Ministerio Público, además de cumplir con la ya importante misión de separar las funciones de investigar y de juzgar, **viene a mejorar substancialmente la actual situación procesal en que se encuentra la víctima de un delito.** Muchas veces aquí nos preocupamos de aumentar las penas y mejorar la administración, pensando en el delincuente. Pero también hay que tener presente a la víctima, en cuanto a que tenga derechos suficientes para defenderse oportuna e íntegramente.

En mi opinión, éste es un aspecto extremadamente importante, y me toca personalmente, ya que durante el tiempo que ejercí la profesión me dediqué a los aspectos penales, que eran mi preferencia, desde el punto de vista del Derecho.

**El Ministerio Público será el órgano técnico, especializado, encargado de investigar, acusar y luego sostener la acción penal. Asimismo, a este órgano podrá la víctima demandar protección,** lo que hoy día no existe como concepto. En nuestro actual proceso, la ley obliga expresamente a la defensa del inculcado, obligación que no está contrarrestada respecto de la víctima.

La realidad nos ha demostrado que en los casos que se ventilan ante nuestros tribunales, en la mayoría de ellos, el ofendido no dispone de los medios necesarios para pagar los honorarios de un abogado privado, no existiendo, en consecuencia, quien pueda velar por sus intereses particulares, quedando normalmente en la indefensión, en tanto que el ofensor siempre tendrá defensa.

Como ya lo decíamos, **el Ministerio Público, en su exclusiva función de dirigir la investigación, formular cargos y luego sostener la acción penal, deberá adoptar todas las medidas que sean necesarias para proteger a la víctima, como queda de manifiesto en el artículo 80 A del proyecto de reforma constitucional.**

Lo anterior significa que el Ministerio Público deberá realizar una investigación que conduzca fehacientemente a esclarecer los hechos constitutivos de delito y la participación punible. Luego de evidenciado que procede la formulación de cargos, deberá sostener la acción penal y probar ante el tribunal oral los hechos investigados, velando en todo momento y mientras dure el proceso para que se otorgue al ofendido un trato acorde a su condición de tal.

Por lo dicho podemos concluir que se desprenden consecuencias significativas, que difieren del procedimiento actual y que objetivamente favorecen al ofendido. En primer lugar, no recaerá sobre **él la pesada carga de reunir el**

**material probatorio que permite configurar** el delito y determinar la participación punible; ellas, en cambio, recaerán primeramente en el Fiscal.

En segundo término, **pese a la falta de querellante particular, el ofendido no queda en la indefensión**, siendo representado por el Ministerio Público.

No obstante la creación y rol del Ministerio Público, **se mantiene la figura del querellante particular**, pudiendo intervenir formalmente en el proceso (artículo 80 A del proyecto en debate), si la víctima así lo desea y cuenta con los medios para hacerlo.

En tercer lugar, **la víctima se verá favorecida en el trato**. Actualmente, al comparecer ante los tribunales, además de sufrir los efectos del hecho delictual, se ve enfrentada a diversas situaciones que la lesionan aún más. En efecto, muchas veces debe esperar largo tiempo en espacios comunes con el ofensor, frente al cual siente un natural temor; realiza gestiones dificultosas, sin mayor conocimiento ni información, algunas de ellas inútiles y repetidas y, en definitiva, recibe un trato inadecuado a su situación y condición.

Quienes hemos trajinado por los tribunales y ejercido el Derecho Penal, conocemos lo que significa esa situación tan lamentable, que toca a veces en lo inhumano.

Por último, **la víctima tendrá la posibilidad de acceder directamente al juez**, sin que medie un funcionario auxiliar -ello es extremadamente importante- y podrá expresarse y señalar sus puntos de vista, junto con ver y oír todos los argumentos y pruebas que presente el ofensor -si así lo quisiere- como el fallo mismo.

En definitiva, la creación del Ministerio Público ofrece, ante todo, ventajas. En efecto, otorga mayores garantías a los inculpados. Como consecuencia de la separación de funciones, el sistema ofrecerá jueces con mayor grado de imparcialidad y, por sobre todo, se aumentarán los niveles de protección a la víctima, mejorando una de las grandes deficiencias de nuestro actual sistema.

En mi opinión, ésta es una reforma muy trascendental e histórica, que preparó con extremada eficiencia la señora Ministra, a quien felicito por el trabajo que ha desarrollado en la gestación del proyecto y por haber conducido su presentación al Congreso Nacional.

Por lo tanto, voy a votar a favor.

El señor COOPER (Presidente accidental).- Antes de proceder a la votación, sugiero a la Sala fijar como plazo para formular indicaciones hasta el 5 ó el 8 de mayo próximo.

El señor DÍEZ.- Pido que sean 30 días, señor Presidente.

El señor COOPER (Presidente accidental).- ¿Les parece adecuado hasta el 15 de ese mes?

El señor FERNÁNDEZ.- Señor Presidente, el 5 de mayo es un plazo suficiente. En mi opinión, existe necesidad de que el proyecto sea aprobado pronto. Hemos trabajado junto con la Cámara de Diputados, la cual se halla esperando esta reforma, a fin de continuar con el despacho de las otras iniciativas que se deriven de él.

Por lo tanto, me parece oportuno no extender el plazo más allá de la semana siguiente a la de trabajo regional.

La señora FREI (doña Carmen).- Estoy de acuerdo con esa proposición, esto es, fijar plazo hasta el 5 de mayo, señor Presidente.

El señor BITAR.- Adhiero a la fecha propuesta.

El señor LARRAÍN.- Me sumo también a dicha sugerencia, señor Presidente.

El señor DÍEZ.- Es preferible hasta el martes 6 de mayo, a mediodía.

El señor LARRE.- Opino lo mismo, señor Presidente.

El señor COOPER (Presidente accidental).- Si le parece a la Sala, se fijará plazo para formular indicaciones hasta el martes 6 de mayo próximo, a las 12.

Acordado.

Restan seis minutos para iniciar la votación. Sugiero comenzarla de inmediato, siguiendo el orden de los oradores inscritos que aún no han intervenido, a fin de que puedan hacerlo al fundamentar el voto.

La señora FREI (doña Carmen).- ¿Por qué no empezamos por orden alfabético, señor Presidente?

El señor LARRE.- ¿Me permite, señor Presidente?

El señor COOPER (Presidente accidental).- Tiene la palabra Su Señoría.

El señor LARRE.- Señor Presidente, en mi opinión, si se han inscrito oportunamente algunos señores Senadores, lo lógico es respetar esas prioridades. Por lo tanto, propongo iniciar la votación conforme al registro de inscripción, y luego, continuar por orden alfabético.

El señor COOPER (Presidente accidental).- Si le parece a la Sala, se iniciará la votación por orden de inscripción.

Acordado.

El señor MUÑOZ BARRA.- El ideal sería que quienes ya hicieron uso de la palabra no fundamentaran el voto.

El señor COOPER (Presidente accidental).- En votación.

--(Durante la votación).

El señor MARTIN.- Señor Presidente, el mensaje que acompaña el proyecto en debate señala **"el actual sistema de procedimiento penal carece de condiciones objetivas de imparcialidad, por cuanto entrega a una misma persona las funciones de investigar, acusar y sentenciar"**.

Esa crítica debe aceptarse en cuanto a la multiplicidad de funciones que corresponde cumplir a un juez del crimen. Siempre he sido partidario de un juez instructor y un juez sentenciador, pero no acusador, y también de un plenario oral.

La imperfección actual puede corregirse con un Ministerio Público auxiliar del Poder Judicial y con facultades, entre otras, de deducir acusación, pero no la de investigar delitos. Ésta es misión exclusiva del juez del crimen, que debe permanecer con esa delicada función y no con la figura decorativa que propone el proyecto: la de **"juez de control"**. Es al del crimen a quien corresponde como **"juez"**, con responsabilidad de tal, seguir dirigiendo la investigación sumaria. Es una de las facultades jurisdiccionales que la Carta Fundamental le entrega. Pero esto no lo acepta el proyecto, que rechaza esa irrefutable aseveración.

El mensaje expresa que **"la naturaleza de las investigaciones que hoy realizan los jueces no poseen una naturaleza propiamente jurisdiccional"**, concepto que reitera luego al sustraer al Ministerio Público de atribuciones que constitucionalmente corresponden a la Corte Suprema sobre todos los tribunales de la nación. Agrega el mensaje que lo que interesa resguardar es la idea de un generoso sistema acusatorio **"en donde la Corte Suprema en tanto cabeza y dueña de la potestad disciplinaria respecto del Poder Judicial, no extienda tales atribuciones a un órgano diverso, de naturaleza autónoma, que cumple funciones no jurisdiccionales como es el Ministerio Público"**.

No obstante cumplir el Ministerio Público funciones judiciales, se le libera de la potestad disciplinaria que corresponde a la Corte Suprema sobre todos los tribunales de la nación, con las solas connotadas excepciones que considera el artículo 79 de la Constitución Política. A estas excepciones se agrega ahora el Ministerio Público, entre cuyas finalidades está la de investigar los delitos, función que el artículo 73 de la Carta Fundamental entrega exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley; y así entonces, aun cuando teóricamente se quiera privar al Ministerio Público de esa calidad, las funciones que se le entregan demuestran lo contrario.

En nuestro Derecho, la función de investigar los delitos es jurisdiccional. Oigamos algunas opiniones sobre la materia.

Uno de nuestros primeros juristas, el comentarista más eximio de la Ley de Organización de los Tribunales de 1875, don Manuel Egidio Ballesteros, nos enseña que con el fin de determinar las facultades que, en general, comprende la administración de justicia, se agregaron al precepto constitucional las frases que manifestaban a la vez el número y limitación de esas facultades, cuales son, conocer, juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. En las dos primeras queda comprendida la jurisdicción; en la última el mero imperio.

El eminente procesalista y tratadista don Eduardo Couture, respetado en el universo del Derecho, expresa que, si bien el imperio integra la jurisdicción, ello ocurre de modo distinto a la forma en que esa potestad se ejerce en los períodos de conocimiento y juzgamiento.

El distinguido e ilustre profesor porteño don Mario Casarino, en su Manual sobre Derecho Procesal, refiriéndose al contenido de la jurisdicción, expresa que aun cuando el concepto es a primera vista muy simple, en el hecho tiene un contenido vasto y complejo. Comprende diversas facultades y atribuciones: en primer término, la facultad de conocer de las causas civiles y criminales, juzgarlas y hacer ejecutar lo juzgado, o sea, el ejercicio de la jurisdicción contenciosa.

El señor COOPER (Presidente accidental).- ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

El señor MARTIN.- Por supuesto, señor Presidente.

El señor COOPER (Presidente accidental).- El Reglamento estipula sólo 5 minutos para el fundamento del voto. Por eso someto a consideración de la Sala extender tal tiempo a 10 minutos, en esta ocasión.

Acordado.

EL señor COOPER (Presidente accidental).- Puede continuar el Honorable señor Martin.

El señor MARTIN.- El catedrático don Juan Colombo en su tratado sobre *"La Competencia"* afirma: *"La facultad general que otorga la jurisdicción es la de administrar justicia. Para cumplir con este magno objetivo, tres facultades emanan de su concepto: las de conocer, juzgar y hacer ejecutar lo juzgado. La de conocer faculta al juez para formarse una idea precisa y perfecta de lo que las partes someten a su decisión; son ellas las que plantean la controversia; el juez determina los hechos controvertidos."*

Hay más opiniones de expertos judiciales en esta materia, las cuales omitiré, considerando la situación de tiempo que la Mesa ha expresado.



La jurisprudencia me acompaña en esta forma de sostener una situación absolutamente clara. La Corte Suprema ha reiterado en varias oportunidades que la jurisdicción es la facultad de conocer de las causas civiles o criminales. La jurisdicción comprende la facultad de conocer y fallar las cuestiones que se sometan a la decisión de un tribunal habilitado especialmente para resolverlas. La facultad de conocer de las causas, de juzgar y de hacer ejecutar lo juzgado es lo que en esencia constituye la jurisdicción.

Luego, la jurisdicción es la facultad de administrar justicia y corresponde a todos los tribunales del país.

Por último, en el ejercicio de la función jurisdiccional corresponde a los tribunales de justicia la misión fundamental de hacer la interpretación oficial de la ley, fijando el espíritu de la legislación. En tal sentido, son tribunales de justicia aquellos organismos en los cuales la ley radica la función de administrar justicia y ejercer jurisdicción. Esto es, conocer y fallar las causas civiles y criminales.

El informe de la Comisión de Constitución, Legislación Justicia y Reglamento prescinde de todas estas opiniones. Tanto es así que, al referirse a la autonomía del Ministerio Público, expresa que ***“porque no cumple un cometido jurisdiccional, el Ministerio Público queda excluido del control de la Corte Suprema”***. Luego, agrega que al Ministerio Público no le corresponde en caso alguno ***“ejercer funciones jurisdiccionales”***, para terminar afirmando, en el artículo 80 A del proyecto, que el Ministerio Público ***“En caso alguno podrá ejercer funciones jurisdiccionales.”***

Todo ello conduce a privar al Poder Judicial de la facultad constitucional de conocer de las causas criminales, para entregarlas sin reforma del artículo 73, a otra institución que no es ni ha sido la llamada a desempeñar una función que, por muchos años y con respeto al Estado de Derecho, ha correspondido al Poder Judicial. Se elimina así al juez como instructor y se entrega la función a agentes no jurisdiccionales que no integran el Poder Judicial. Se prefiere aceptar que la investigación no es jurisdiccional, quedando fuera de control una función sustancial de los tribunales de justicia.

Señores Senadores, después de conocer opiniones tan versadas, no podemos decir que la de investigar y de conocer sea función jurisdiccional y, en obediencia al artículo 73 de la Constitución Política, debemos concluir que ella corresponde exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley y no puede ser ejercida, por lo tanto, por un ***“órgano nuevo, denominado Ministerio Público”*** que,

según el mensaje, deberá *“conducir y dirigir la investigación penal”* y su primera función será la de *“investigar los delitos que se cometan”*.

A las disposiciones constitucionales y legales que disponen como únicos tribunales de justicia los que en ellas se establecen, es de interés agregar la opinión de un maestro del Derecho Procesal, don Manuel Urrutia Salas, quien en su Manual de Derecho Procesal nos expresa que *“el ejercicio de la facultad jurisdiccional corresponde en forma exclusiva a los Tribunales de Justicia que la ejercen por medio de los funcionarios públicos llamados jueces o Magistrados Judiciales.”*

Señor Presidente, aunque sucintamente he dado mi parecer acerca de algunos aspectos relativos a la creación del Ministerio Público, no comparto la idea de legislar.

Por las razones que acabo de expresar, voto en contra del proyecto.

La señora FREI (doña Carmen).- Señor Presidente, adhiero con entusiasmo y gran satisfacción a lo expresado por la señora Ministra de Justicia en cuanto a que ésta es una de las reformas más importantes y trascendentes sobre las cuales nos ha tocado legislar durante estos años. Por ello, felicito especialmente a ella y a su equipo y reitero mi disposición para acompañarla en la tramitación de esta reforma constitucional.

Deseo resaltar la resuelta dimensión regional del proyecto en la creación del Ministerio Público. Todo el procedimiento se llevará adelante en cada localidad y desde ya exigirá una alta inversión en especialización e infraestructura que, sin duda, el Ejecutivo ya ha considerado para su aplicación en el debido momento.

El Fiscal Nacional será la cabeza del Ministerio Público y tendrá varias funciones de representación y de dictación de las políticas generales del mismo, pero la aplicación de éstas será de responsabilidad del Fiscal Regional.

Visualizamos que las instrucciones generales que recibirá el Fiscal Regional tendrán relación con la manera de organizar desde un punto de vista administrativo y de gestión la labor del Ministerio Público, y también con aspectos prácticos operativos para el resto de los fiscales, referentes a cómo interactuar con los organismos independientes auxiliares de la administración de justicia; a cómo relacionarse con las policías, y, en definitiva, a cómo ser más eficientes en la labor de pesquisa criminal.

La práctica indica que la cabeza más importante de persecución penal a nivel nacional estará constituida por el Fiscal Regional en cada una de las regiones del país. Cabe hacer notar que al menos habrá uno por región. Según criterios que atienden a la población y a la extensión geográfica, la Constitución permitirá que existan más, como sucede con las Cortes de Apelaciones en algunas regiones -las más grandes-, atendida la concentración de buena parte de la carga de trabajo en materia de justicia criminal.

Ahora bien, este Fiscal Regional tendrá bajo su responsabilidad a los fiscales adjuntos, que serán los fiscales litigantes, con la responsabilidad de llevar adelante los casos, interactuar con las policías y relacionarse con los jueces de control de instrucción, a fin de solicitar autorizaciones para determinadas diligencias, tales como allanamientos, descerrajamiento y detenciones, entre otras.

En esta perspectiva, la reforma constitucional del Ministerio Público contiene una dimensión regional muy importante, precisamente porque concentra una buena cantidad de poder en el Fiscal Regional. Por lo tanto, los problemas de persecución penal estarán a cargo de él como autoridad regional en la materia.

En la designación de este Fiscal también participarán órganos regionales como las Cortes de Apelaciones, las que generarán la terna a partir de la cual el Fiscal Nacional hará el nombramiento respectivo. Si hay más de una Corte de Apelaciones, la reunión de todas ellas elaborará dicha terna.

Este órgano técnico especializado que se crea para la persecución de los delitos tendrá también tras de sí una mirada de la ciudadanía regional y de evaluación permanente de su gestión, debido a que contará con poder y atribuciones, pero a la vez tendrá responsabilidades. Su evaluación se realizará sobre la base de cuan efectivo sea en el rol que le es propio: representar a la comunidad regional en la persecución delictiva.

Este contacto a nivel de la región también permitirá que los fiscales regionales, con la autonomía de que gozarán, puedan efectivamente distribuir y concentrar sus atribuciones en los delitos propios de su zona. Ello posibilitará la administración de justicia con énfasis y estrategias diferenciadas según el tipo de criminalidad que mayor incidencia e importancia tenga en cada zona del país. Así, por ejemplo, el combate a la droga en el norte posee una dimensión diversa de la criminalidad clásica de las regiones australes.

En este sentido, la orientación que se dé al trabajo de los fiscales, los recursos que se utilicen y la forma en que se concentren para hacer más eficiente la persecución delictiva en las regiones, será de resorte del nuevo órgano.

Imaginamos, asimismo, que frente al Ministerio Público habrá una sólida defensa penal pública, a la que nos abocaremos posteriormente en el Parlamento. Ella tendrá la misma dimensión regional que estamos haciendo resaltar respecto de la Fiscalía. Recordemos que el Senado resolvió la transformación de las Corporaciones de Asistencia Judicial en Corporaciones de Asistencia Jurídica.

Paralelamente, es indudable que la existencia de los tribunales colegiados y los jueces de control también estará revestida de carácter regional, con las correspondientes inversiones en infraestructura para todo el sistema de enjuiciamiento criminal. Se aumentará significativamente así la respuesta de éste a las demandas de la gente. Sea que una persona inicie un proceso en calidad de víctima, sea que esté involucrada como inculpada, contará con una autoridad regional que se preocupe de su problema.

Sumamos así la perspectiva descentralizadora a las virtudes de la reforma que hoy estamos impulsando, y, por lo mismo, éste es un elemento trascendente que habrá de tomarse en cuenta para la aprobación de la idea de legislar sobre la creación de la figura del Ministerio Público.

Por ello, doy mi más decidido apoyo a esta trascendental reforma constitucional, y voto que sí.

El señor ROMERO (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Muñoz Barra.

El señor MUÑOZ BARRA.- Aparentemente, podría decirse que sobre esta materia sólo pueden opinar los abogados, los juristas.

El señor LARRAÍN.- Así es, Su Señoría.

El señor MUÑOZ BARRA.- Sí; pero sucede que, a causa de nuestros cargos parlamentarios, tenemos una relación con la vida real, con los problemas de la gente, y debemos enfrentar, sin ser especialistas, esta situación de desnivel, en el acceso a la justicia, de grandes sectores del país. No hay que olvidar que aún existen aproximadamente 4 millones de pobres y un millón 200 mil indigentes. Por eso voy a analizar el proyecto desde mi punto de vista político.

Pienso que hay una consideración previa (así se desprende de las intervenciones de algunos señores Senadores de la Oposición): parece existir unanimidad en cuanto a que algo debe hacerse acerca de nuestra justicia penal,

porque la situación en la actualidad no puede ser más delicada, por emplear un término respetuoso.

Estamos claramente conscientes de que ningún sistema, por perfecto que aparezca en teoría, podrá funcionar adecuadamente si no se le otorgan los medios necesarios. Tal realidad es, a mi juicio, un mensaje para algunas bancadas políticas.

Aquí hay en los tribunales un problema de escasez de medios que no es posible obviar frente al presente proyecto, lo que afecta especialmente a los centros más poblados. Existe un problema de remuneraciones que impide contar con un personal que esté a tono con las delicadas funciones que se les encomiendan. También hay carencia de bienes materiales, ya que resulta penoso ver cómo se utilizan algunos métodos arcaicos para abordar una labor tan importante como es la administración de justicia. Ello se refleja en el hecho de que grandes sectores de la población están prácticamente al margen del Derecho. Tal circunstancia es especialmente grave para las víctimas de la delincuencia, las que, si no cuentan con medios suficientes (lo saben especialmente los abogados, que a veces hacen difíciles las cosas fáciles), verán permanecer impunes a los autores de los delitos de que han sido víctimas.

Nada puede ser más grave para una sociedad que la pérdida de la confianza en la solución jurídica de los conflictos que la afectan. De ahí a hacerse justicia por mano propia, o a perder absolutamente la fe en las instituciones, hay un solo paso. Y, en ambos casos, la solución es contraria a la organización social que nos debe preocupar.

Agrava tal situación el hecho de que, debido al proceso de globalización, Chile ha dejado de ser aquella remota isla que visitaba sólo ocasionalmente uno que otro extranjero. Los inversionistas, los turistas y las personas que vienen de paso por nuestro país, han sufrido ya las consecuencias civiles y penales de nuestra ineficiencia en esta materia.

No basta el enorme esfuerzo que hace la mayoría de los integrantes del Poder Judicial. Es imposible, por ejemplo, que un juez del crimen atienda al mismo tiempo miles de causas. De ahí que se esté transformando en costumbre pedir un ministro en visita para investigar cualquier delito, por temor a que, en caso contrario, se pierdan muchas de las numerosas causas que sustancia el juez del crimen.

Por eso, lo primero que debe considerarse es la evidente necesidad de una gran reforma en el campo de la justicia del crimen. El proyecto que ahora nos preocupa atiende justamente a esa inquietud.

El Ministerio Público juega un papel fundamental para representar a la sociedad en la investigación y castigo de los delitos. Desgraciadamente, el cine y la televisión han creado a ojos del profano una imagen muy distorsionada de la institución. La verdad es que un buen Ministerio Público perseguirá los delitos que realmente existan, y no tratará de obtener condena por sólo mejorar el currículum judicial o político del perseguidor.

En nuestro país existe un Ministerio Público; sin embargo, por estar inserto en el Poder Judicial, ha jugado -eso lo saben especialmente los abogados- un papel muy pequeño. Además, ha quedado limitado exclusivamente a las Cortes de Apelaciones y Suprema, porque en 1927 fueron suprimidos los promotores fiscales que actuaban en primera instancia. De manera que en los juzgados del crimen, donde obviamente está la clave de la represión de los delitos, actuando las Cortes sólo como revisoras, la persecución de ellos queda entregada al denunciante, que se estrella con una tramitación demorosa, engorrosa, que él desconoce, mientras el delincuente habitual o sus abogados la dominan cabalmente. Esa tramitación queda entregada también a los actuarios y a lo que pueda hacer un juez absolutamente superado por el volumen de causas que atiende.

¿Qué tiene, pues, de extraño que la impunidad sea la regla imperante en delitos contra la propiedad y otros a que se ve expuesta la población? ¿Qué tiene de extraño, entonces, que los chilenos se sientan en el más absoluto desamparo frente a una delincuencia que, si bien no ha aumentado en número, sí lo ha hecho en violencia y espectacularidad?

La presencia en los juzgados del crimen de una persona que represente a la sociedad y persiga los delitos, aun en el procedimiento penal actual, ya sería un gran logro.

Sin embargo, aquí aparece uno de los problemas centrales del debate, con decisiones muy trascendentales: ¿cómo se organiza este Ministerio Público y cómo se lo fiscaliza y controla?

Está muy claro que si se lo inserta dentro del esquema del Poder Judicial, el gran riesgo es que ocurra con ello lo que sucede actualmente con los fiscales de las Cortes de Apelaciones y Suprema, que son un rodaje más dentro del

esquema de funcionamiento del Poder Judicial. Y muchas veces, ante la carencia de Ministros en las Cortes, integran las Salas para ver las causas.

En consecuencia, es evidente que tiene que tratarse, como lo define el artículo 80 A del proyecto, de un organismo autónomo que "en caso alguno podrá ejercer funciones jurisdiccionales".

Esto está bien cubierto en el proyecto. Y una ley orgánica constitucional deberá contemplar los grados de independencia y responsabilidad de este Ministerio Público.

Igualmente, es clave la forma de designación del Fiscal Nacional, que será el Jefe del Servicio. El proyecto plantea que sea designado por el Presidente de la República, a propuesta en quina de la Corte Suprema, y con acuerdo del Senado, por los dos tercios de sus miembros en ejercicio.

La verdad es que en esta materia no existe un sistema ideal, y el que se ha elegido implica la participación de los tres Poderes del Estado, y además, en el caso del Senado, debe cumplirse con un alto quórum. Es posible que no siempre resulte fácil encontrar una persona que reúna tanto consenso, pero insisto en que es muy difícil llegar a un sistema perfecto en la materia.

Por estas razones, señor Presidente, voto favorablemente.

El señor URENDA.- Señor Presidente, ya se ha destacado en esta Sala la importancia de la materia, como también la preocupación que existe por la clara sensación de carencias en el sistema penal, las que, a veces, impedirían dar suficientes garantías a las víctimas. Y se ha hablado, incluso, de demora y de denegación de justicia. Por ello, sin necesidad de profundizar más, es evidente que debemos dar pasos trascendentales como el que hoy se inicia.

Sin embargo, quiero hacer algunas consideraciones previas. Yo noto cierto criterio triunfalista, y respecto de esta materia, como de cualquier otra, debo señalar que en ninguna parte del mundo existen sistemas judiciales perfectos. En cuanto a la rapidez de la justicia, podemos ver, en la televisión y en los diarios, que en Estados Unidos el término medio entre la comisión de un delito grave y la eventual ejecución del autor es de 15 a 20 años.

Por tanto, tengo la convicción -y así se lo he escuchado a la señora Ministra de Justicia, a la cual felicito por esta iniciativa y por el gran empeño que ha puesto en que salga adelante en la mejor forma posible- de que debemos aprovechar la experiencia ajena y adaptar la normativa a nuestra propia idiosincrasia.

Pero quiero hacer también un alcance de otro orden. Hasta ahora, la justicia chilena ha sido capaz de darnos una razonable seguridad jurídica y las bases de un Estado de Derecho. Ello ha podido realizarlo no obstante carencias económicas muy fuertes que, al parecer, en este momento no existen en el erario, porque se está dispuesto a gastar mucho en la implementación del proyecto en votación.

Entonces, desearía que no atribuyéramos las deficiencias que hoy pueden existir exclusivamente a problemas de procedimiento, a los sistemas que se utilizan, y que mientras tanto, en el largo plazo que va a transcurrir antes de que estas iniciativas y reformas entren en plena vigencia, se entreguen al Poder Judicial los recursos necesarios para que, en todos los campos en que a él le corresponda intervenir, pueda seguir ejerciendo sus altas funciones con la mayor eficacia posible y con la misma dignidad e independencia con que siempre las ha cumplido.

Ahora, frente al proyecto mismo, haré algunas observaciones. El texto que propone la Comisión consulta la creación de un Ministerio Público como un ente **autónomo** y **jerarquizado**, que no tendría patrimonio propio, lo cual corresponde, en mi opinión, a un organismo que no tiene una personalidad jurídica distinta de la del Estado.

El informe caracteriza la autonomía en relación con los otros Poderes del Estado, haciendo notar que este atributo se limita prudencialmente en relación con el Poder Judicial, debido a la intervención de la Excelentísima Corte Suprema, tanto en el nombramiento como en la remoción del Fiscal Nacional y de los fiscales regionales, aspecto este último que queda entregado en términos absolutos a aquélla, lo cual me parece, por el prestigio de nuestra Corte Suprema, una garantía adecuada y una intervención apropiada para una transformación de esta naturaleza.

De paso anoto -y no estoy cierto de que ello tenga fundamento- que no podrán ser Fiscal nacional ni fiscales regionales quienes pertenezcan activa o pasivamente al Poder Judicial. A mi juicio, es una disposición extrema, y no veo razón para que se la aplique, porque puede conllevar el desaprovechamiento de la experiencia de quienes han ejercido la función judicial y que, por consiguiente, podrían aportarla a este nuevo órgano a fin de hacer más eficaz su labor.

Por otra parte, si bien no se define en abstracto a la jerarquía, se la relaciona con la característica propia de todas las entidades de la estructura institucional. Esto implica, en consecuencia, concebir al Ministerio Público como una organización piramidal encabezada por el Fiscal Nacional, dirigido en sus



unidades administrativas por los fiscales regionales y que concreta su actividad a través de los fiscales adjuntos, sin perjuicio de las facultades de los órganos jerárquicamente superiores para intervenir materialmente.

Sin embargo, y sin perjuicio de la determinación de esta materia en la ley orgánica respectiva, no queda suficientemente especificado en qué consistirá la dependencia de los fiscales regionales y adjuntos en relación con sus respectivos superiores, particularmente considerando que los miembros del Ministerio Público ejercen sus funciones en procesos penales concretos, con plenitud de facultades.

En este punto, noto una cierta lucha entre dos normas de esta reforma: el artículo 80 G y el artículo 80 I, en cuanto a las verdaderas facultades que va a tener el Fiscal Nacional sobre los fiscales regionales.

Al respecto, en el informe se alude al concepto de independencia, que se referiría precisamente a esta relación entre los distintos niveles de jerarquía, concepto que, sin embargo, peligrosamente no se consagra en el texto que se propone para la norma constitucional.

En cuanto a las funciones y atribuciones, la disposición que define al Ministerio Público le asigna como papel principal el ejercicio de "la acción penal pública en la forma prevista por la ley". Esta frase conceptualiza adecuadamente la función primordial del órgano, lo que representa el motivo principal de la reforma.

Sobre la referencia que consulta a continuación el artículo, que versa textualmente "para lo cual le corresponderá dirigir, en forma exclusiva, la investigación de los hechos que configuren el delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado", es menester precisar dos aspectos.

En primer término, la disposición emplea una redacción que, aunque razonable, no se aviene con la de otras normas actualmente vigentes, que concretan la facultad de investigar -hoy radicada en el juez- y que han llegado a constituir verdaderos principios del Derecho Procesal Penal. Es el caso del artículo 109 del Código del ramo, cuyo texto reza: "El juez debe investigar, con igual celo, no sólo los hechos y circunstancias que establecen y agravan la responsabilidad de los inculcados, sino también los que les eximan de ella o la extingan o atenúen."

En segundo lugar, la redacción emplea el término "imputado", el cual es desconocido en nuestro ordenamiento jurídico, siendo preferible adoptar una denominación común, pese a la diversa jerarquía de las normas (constitucional y

legal): la expresión “inculpado”, que hoy aparece en el párrafo 3° del Título III del Libro I del Código de Procedimiento Penal, en virtud de la ley N° 18.857.

La parte final del inciso primero del artículo 80 A radica en el Ministerio Público una importante facultad, hasta ahora desconocida en el ordenamiento procesal penal: la de adoptar medidas para proteger a las víctimas y a los testigos. Tal aserción es, sin duda, un aporte de real envergadura para avanzar en la lucha contra la delincuencia, especialmente la organizada.

En fin, el inciso segundo del artículo en comento puntualiza que, en los delitos contemplados en el Código de Justicia Militar que sean de conocimiento de los tribunales militares, las funciones del Ministerio Público se ejercerán conforme a las disposiciones de ese Código.

Pese a la perentoriedad con que el inciso primero del artículo 80 A reserva al Ministerio Público la dirección de la investigación y le asigna como función principal el ejercicio de la acción penal pública, salva el derecho del ofendido a ejercer independientemente la acción penal. **De esto se deduce que el ejercicio de la acción penal en interés de la sociedad queda reservado al nuevo órgano, terminándose de esta forma con la posibilidad de que terceros accionen en contra de los delincuentes.**

**Esta situación, si bien pone orden en el debate jurídico propio del proceso penal y aliviana en cierta medida el trabajo del juez, hace peligrar la persecución efectiva de los delitos, pues radica en dos instancias unipersonales -fiscal y ofendido- la decisión de accionar en sede penal, situación particularmente grave si se considera que, si bien se resguarda el derecho de la víctima a impetrar la acción, todos los medios de investigación son entregados en exclusiva al Ministerio Público. Por lo tanto, la otra instancia -la víctima- carece de los mecanismos necesarios para el éxito en la persecución del delito, sin perjuicio de que ninguna otra persona, por elevado que sea su cargo, puede ejercer acción alguna.**

Otro aspecto relevante en cuanto a las funciones que se asignan al Ministerio Público dice relación a la consagración a nivel constitucional de una verdadera garantía de los derechos de las personas frente a las órdenes impartidas por los fiscales a las Fuerzas de Orden y Seguridad. El resguardo consiste en exigir la aprobación judicial previa para aquellas actuaciones que priven, restrinjan o perturben el ejercicio de los derechos constitucionales del inculpado. Todo ello, en

el marco de la atribución que se asigna al Ministerio Público para impartir órdenes directas a los organismos policiales.

La innegable importancia de una limitación como la referida se ve, sin embargo, aminorada por ciertas dificultades que pueden ocurrir en su aplicación. Al no remitirse expresamente el texto a las garantías del artículo 19 y referirse en términos tan amplios a "los derechos que la Constitución asegura", puede sobreentenderse que se alude, además, a otros derechos de que hace mención la Carta Fundamental, de forma tal que para adoptar cualquier medida que los perturbe se requerirá aprobación judicial.

Lo anterior será particularmente paradójico cuando la medida se adopte contra un miembro de alguno de los órganos constitucionales, caso en que el "afectado" podrá, no sin fundamento jurídico, interponer un recurso de protección, e incluso amparo, por estimar que se le está "perturbando en el ejercicio de un derecho garantizado en la Constitución". No deja de ser curioso si se considera que quien esgrima este argumento estará siendo investigado por algún delito, probablemente de particular gravedad.

El señor ROMERO (Presidente).- Recuerdo al señor Senador que su tiempo ha concluido.

El señor URENDA.- Termino, señor Presidente.

Otra reserva que puede formularse a esta disposición es la falta de una remisión expresa al juez de la causa como aquel que debe prestar su aprobación para la ejecución de este tipo de medidas. La referencia a una "aprobación judicial previa" no parece suficiente en el marco de la especificidad que debe gobernar el establecimiento de toda garantía, especialmente en el ámbito constitucional, y más aún cuando recae sobre una materia de índole procesal penal.

Señor Presidente, hay muchos otros aspectos dignos de análisis. Confío en que tanto durante la discusión particular de esta iniciativa como en la del respectivo proyecto de ley orgánica constitucional y en la de la reforma del Código de Procedimiento Penal habrá oportunidad de perfeccionar el sistema que se establece aquí, al cual sin duda alguna deseamos, por el bien de Chile, el mejor de los éxitos.

Voto a favor.

El señor ROMERO (Presidente).- Tiene la palabra el Honorable señor Ominami.

El señor OMINAMI.- Señor Presidente, pienso que con la creación del Ministerio Público se avanzará muy significativamente hacia la concreción de una de las más grandes

aspiraciones que tiene nuestro país: hacer que la población, incluidos por cierto los sectores más pobres, crea en su justicia.

La creación del Ministerio Público representa un significativo aporte a la gran tarea, todavía pendiente, que es la modernización de nuestro Estado.

El nuevo órgano -como aquí se ha indicado- permitirá aumentar la eficiencia de la persecución penal, al tiempo que mejorará el acceso a la justicia, por cuanto las víctimas podrán recurrir a un organismo que hará efectivos sus derechos de manera mucho más eficaz que en el sistema actual.

No caben dudas de que, en definitiva, la propia gobernabilidad del sistema democrático pasa, en medida muy significativa, por mejorar la capacidad de nuestro sistema de administración de justicia. No hay gobernabilidad sólida sin acceso expedito a una justicia de calidad.

Así, por ejemplo, la explosión del desarrollo económico, aparejada con una creciente integración y globalización de los procesos de toma de decisiones y debate de ideas, exige poner atención en la mayor sofisticación que han adquirido muchas prácticas, como el crimen organizado, el "lavado" de dinero, los delitos económicos y otras figuras delictivas de alta ingeniería, para lo cual es esencial contar con un sistema judicial eficiente e independiente y con un sistema de investigación sólido, técnico y eficaz.

La modernización del Estado implica, indudablemente, someter a sus diversos órganos a criterios de eficiencia en la gestión y en el diseño, de los cuales, como es natural, no puede estar ausente el sistema de justicia criminal, sobre todo si consideramos que éste se generó -según se reiteró en el debate- en el siglo pasado y, prácticamente, no ha sufrido perfeccionamientos sustanciales desde entonces.

Los análisis de los expertos sobre el sistema actual indican que éste se caracteriza por formas muy deficitarias de división del trabajo, está obsoleto y es deficiente en su gestión. Así, al abordar con decisión estas insuficiencias estamos efectuando un significativo aporte al mejoramiento de la función jurisdiccional del Estado.

Por otra parte, la reforma constitucional en trámite, entre sus propósitos relevantes, pretende conseguir una mejor utilización del gasto público en Justicia y una mayor integración social, contribuyéndose de este modo a acentuar la función de equidad que compete irrenunciablemente al Estado.

El proceso penal chileno es altamente discriminatorio, pues no hace más que reproducir los sistemas de estratificación social existentes, afectando a los

sectores sociales más vulnerables. Esta afirmación se halla sólidamente respaldada por la comprobación empírica. El actual sistema es ineficiente en lo que atañe a la criminalidad menor y prácticamente inexistente con respecto a la criminalidad socialmente menos vulnerable y de más alta lesividad. Basta ver que la tasa de sentencias definitivas hoy alcanza nada más que a seis por ciento del total, excluidas las sentencias dictadas a título de leyes especiales.

Lo anterior hace imprescindible la creación de un órgano especializado que, sobre la base de estrictos controles de responsabilidad, oriente la mayor parte del trabajo del sistema penal hacia la criminalidad más lesiva.

De esa forma lograremos que nuestro sistema procesal penal realice una persecución de los delitos más eficiente, optimizando de paso el gasto público destinado a la seguridad ciudadana.

Un Estado atento a corregir, sobre la base de criterios de equidad, los resultados de los procesos sociales y económicos debe ocuparse del proceso penal, puesto que con ello produce integración al proceso de crecimiento económico y evita una fuente permanente de marginalidad.

Como es evidente, cada sujeto que se incorpora al sistema penal y con ello ingresa al circuito de la marginalidad significa una pérdida inmensa de inversión social y de esfuerzo público. La reforma procesal penal permitirá corregir ese camino de marginalidad, posibilitando, mediante la intervención del Ministerio Público, la reincorporación social y económica de quien entra al sistema penal.

Tales consideraciones refuerzan, sin duda, los sólidos argumentos que aquí se han dado a favor de la aprobación de la idea de legislar sobre esta importante reforma constitucional.

Voto favorablemente.

El señor THAYER.- Señor Presidente, en esta instancia de votación general del proyecto de reforma constitucional sobre creación del Ministerio Público, se ha evidenciado aquí prácticamente consenso tanto en cuanto al fondo del proyecto como respecto de la eficiente tarea que ha llevado adelante la señora Ministra de Justicia para acopiar el máximo de antecedentes, información y voluntades a fin de presentar el texto a la Sala en tales condiciones que no cabe duda de que será aprobado, a lo cual, por mi parte, me sumaré con entusiasmo.

Después de todo lo que he escuchado acá y de lo que he leído en el prolijo informe de la Comisión de Constitución y en los informes de destacados juristas -los Ministros de la Corte Suprema señores Jordán, Valenzuela, Garrido

Montt, Álvarez; los académicos señores Bertelsen, Poblete, Nahum, Piedrabuena, Arab, Bruna, Cumplido, Silva Bascuñán, y los personeros de la Fundación Paz Ciudadana y de la Corporación de Promoción Universitaria-, saco una conclusión: tal vez el único punto (y lo manifestó aquí, en su oportunidad, el Senador señor Martin) en que podría haber una discrepancia de fondo es el relativo a si la instrucción o investigación en el proceso criminal forma o no forma parte esencial de la función jurisdiccional.

Sobre el particular, quiero manifestar que, tras leer el debate promovido en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, he llegado a la conclusión de que, en un tema que de alguna manera es de filosofía jurídica y muy de fondo, resulta razonable entender que el proceso de investigación de un crimen forma parte de la función jurisdiccional, pero que es perfectamente posible que, por una mejor distribución de tareas o, probablemente, por una economía en el proceso y una mayor especialidad en su acción, la función de investigar se asigne a un órgano distinto del juez.

A mi entender, lo irrenunciable para el magistrado es que para fallar debe conocer. Pero no es necesario que los elementos de que toma conocimiento los haya construido él mismo con su propia investigación.

Comparto el punto de vista manifestado -a mi juicio, con mucha lucidez- por el Director de la Escuela de Derecho de la Universidad de Los Andes, don Orlando Poblete, cuando analiza particularmente este punto y, con antecedentes muy bien fundados, señala de qué manera, cuando el propio juez realiza la investigación, va tiéndola de su peso como magistrado. Y, en definitiva, aunque se trate de un juez instructor, la investigación realizada por él puede herir de alguna forma la imparcialidad con que debe operar el juez sentenciador.

Sin embargo, por otra parte, aquí estamos optando entre dos cosas: o seguimos como estamos (con un juez que investiga, acusa y falla), o aceptamos una solución (puede no ser perfecta, pero sí mejor que la actual) en que, por lo menos, el juez que sentencia deja de tener la función de acusar.

En el estudio hecho, no he encontrado un autor o un informante que concuerde en que es conveniente que falle el mismo funcionario que acusa.

La alternativa sería si resulta más conveniente distinguir entre la función de investigar entregada a un juez instructor, la de acusar entregada a un ministerio público y la de fallar entregada a un juez sentenciador.

El proyecto ha optado -y con buenas razones, aunque controvertibles- por separar lo que debe separarse indefectiblemente: la acusación del fallo. Pero ha escogido la opción -aceptable, controvertible, mejor o peor- de que la investigación la realice el mismo Ministerio Público que posteriormente ha de acusar.

Respeto como el que más a quienes piensan que podría ser conveniente -así lo informa, por ejemplo, el Profesor señor Nahum, Director del Departamento de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile- que existieran un juez instructor, un ministerio acusador y un juez sentenciador.

El proyecto no toma esa opción. Pero, indudablemente, la que escoge es muy superior a lo que actualmente existe.

No estoy cierto de si no es más atinada la opción de no asignar a un funcionario judicial la tarea de investigar.

La instrucción de un proceso, de suyo, a mi juicio, puede no ser jurisdiccional. Puede sí asignarse como parte de la jurisdicción. Pero, naturalmente, puede ser separada. Y serlo tiene ventajas.

En cambio, el juez no puede renunciar a conocer del proceso antes de fallar. Pero el conocimiento de algo en cuya investigación no ha contribuido es más imparcial y más objetivo que el conocimiento de algo que él mismo construyó, de alguna manera, como juez instructor. Y si no ha instruido él, lo habrá hecho un colega magistrado, cuyo peso ante el juez sentenciador será, indudablemente, más fuerte que el de un fiscal del Ministerio Público.

Por esas razones, adhiriendo a las muy merecidas felicitaciones expresadas a la señora Ministra de Justicia y agradeciendo a cuantos han contribuido a esta reforma constitucional, que se ha desenvuelto con el sentido de proyecto país, de beneficio nacional, por encima de toda bandería política, gustoso presto mi aprobación a la idea de legislar.

Voto que sí.

El señor BITAR.- Señor Presidente, en primer término, deseo señalar que para mí es un privilegio haber tenido la ocasión de efectuar un seguimiento, por un largo tiempo, del proyecto que nos ocupa, en mi carácter, además, de Vicepresidente de la Fundación Paz Ciudadana.

Quiero destacar, al plantear mis puntos de vista, la gran labor realizada por la Ministra de Justicia, señora Soledad Alvear, en la gestión de todo este proceso.

Asimismo, deseo hacer resaltar con orgullo el trabajo llevado a cabo por la Fundación Paz Ciudadana, con inteligencia, para buscar consenso y calidad, y posibilitar que una decisión de esta naturaleza pueda lograrse en el Congreso, ojalá, con la más amplia mayoría, por tratarse de una reforma de carácter histórico. Y quiero hacer resaltar tanto la labor desempeñada por la directora de Fundación Paz Ciudadana, María Pía Guzmán, como también la de la CPU, que, junto con el Gobierno, han proyectado una visión más completa de esta reforma constitucional que tanta trascendencia reviste para Chile.

### **Justificación de la creación del Ministerio Público**

La creación del Ministerio Público, desde nuestra perspectiva, forma parte de un proceso de reforma global del sistema de administración de justicia criminal. La obsolescencia de este sistema se manifiesta en dos realidades, que debemos corregir. Primero, en la falta de consonancia entre la garantía constitucional del justo y racional proceso –contemplada así en la Constitución de 1980- y la normativa del actual Código de Procedimiento Penal, en que prima el secreto y la imposibilidad de defensa durante la etapa de instrucción, la delegación de funciones jurisdiccionales en personal no capacitado, un principio de inocencia en los hechos casi inexistente y, quizá lo más importante, un juez que al momento de fallar debe realizar esfuerzos sobrehumanos para abandonar su carácter persecutor del acusado y ponerse la toga de la imparcialidad. Y segundo, en la ineficacia del sistema para investigar adecuada y oportunamente los delitos de mayor gravedad. Al respecto basta anotar que el promedio de sobreseimientos temporales para el delito de robo, durante el período 1985 y 1993, fue de 84 por ciento. Convengamos que aquellos casos en que se decreta el sobreseimiento temporal, específicamente cuando no se logra determinar quiénes son los responsables, constituyen para la opinión pública una señal de fracaso judicial.

La creación del Ministerio Público salva ambos problemas. Primero, clarifica los roles institucionales vinculados al sistema de justicia penal, tema al cual se han referido con latitud otros señores Senadores. Constituye un avance para el Estado de Derecho porque salvaguarda la imparcialidad de los jueces, y también para la judicatura, al rescatar su vocación originaria, esto es, conocer directamente de los hechos constitutivos de delito, establecer la verdad, resarcir el daño y aplicar al inculpado la sanción que le corresponda o liberarlo de culpa.



Segundo, la creación de un organismo especializado en la investigación de los delitos permitirá una mejor y mayor coordinación con las policías, y racionalizar los recursos humanos.

La criminalidad moderna, especialmente en las grandes ciudades, es cada vez más difícil y compleja y, en tal sentido, la investigación criminal requiere conocimientos especializados en distintas áreas, movilidad, trabajo en equipos multidisciplinarios y flexibilidad de funciones. Estas características son las bases de la construcción del Ministerio Público, el cual será una institución que permitirá investigar adecuadamente el narcotráfico, el lavado de dinero, el crimen organizado, la corrupción e incluso el uso de información calificada o los nuevos delitos ambientales. Recordemos que en el debate sobre la ley de drogas consideramos también que correspondería al Ministerio Público, y no al Consejo de Defensa del Estado, llevar a cabo la investigación en esta materia.

#### **Algunos comentarios sobre la normativa en debate**

Nos encontramos frente a un gran acuerdo político; sin embargo, uno de los temas que originó mayor polémica -a nuestro modo de ver, zanjado en buena forma en la Comisión de Constitución- fue el de la autonomía del Ministerio Público. Creo que, en comparación con lo vigente en este aspecto en el resto del mundo, la solución que propone el proyecto, en el sentido de un Ministerio Público autónomo del Ejecutivo, para impedir su utilización política, es la adecuada. Cabe anotar que su dependencia o independencia disciplinaria de la Corte Suprema fue largamente debatida, concluyéndose que la función de los fiscales en ningún caso es jurisdiccional, por lo que no corresponde el control disciplinario del Tribunal Supremo. La autonomía funcional y administrativa del Ministerio Público constituye una de las garantías de que este organismo obedecerá a coordenadas absolutamente diferentes de aquellas que hoy día estructuran la burocracia del Poder Judicial.

El sistema de nombramiento del Fiscal Nacional, con participación de los tres Poderes del Estado, brinda plena garantía de que el designado será fruto de un amplio consenso entre los distintos actores institucionales y concitará la confianza de todos los sectores de la sociedad.

#### **Importancia y suficiencia de los controles**

Otro tema relevante -y uno de los más debatidos- es el de los controles a que estará sujeto el Ministerio Público. Es comprensible que ante la creación de un organismo nuevo surja preocupación e inquietud en cuanto a que sus facultades investigativas puedan dar lugar a excesos. La respuesta a estas inquietudes, directamente relacionadas con el carácter autónomo del Ministerio Público, se encuentra en los controles que se ejercen sobre este organismo. Primero, hay que destacar el control jurisdiccional cotidiano: ningún fiscal, en su labor de investigación, podrá decretar medidas que importen la vulneración de garantías individuales. La detención o el arraigo de una persona, el allanamiento de su morada, el embargo de sus bienes, siempre deberá ser decretado por un juez de control de la instrucción. Y el texto que nos propone la Comisión de Constitución señala expresamente que "las actuaciones que priven al imputado o a terceros del ejercicio de los derechos que esta Constitución asegura, o lo restrinjan o perturben, requerirán de aprobación judicial previa."

En segundo lugar, cabe subrayar el control institucional del Fiscal Nacional y de los fiscales regionales a través de su remoción por los cuatro séptimos del pleno de la Corte Suprema, "a solicitud del Presidente de la República, de la Cámara de Diputados, o de diez de sus miembros, por incapacidad, mal comportamiento o negligencia manifiesta en el ejercicio de sus funciones".

En tercer término, hay un control indirecto para evitar la politización de los fiscales, consistente en su inhabilidad para postular a cargos de elección popular hasta dos años posteriores a la cesación de sus funciones en el Ministerio Público.

Todo lo anterior, sin perjuicio de las responsabilidades civiles y propias de todo ciudadano.

Por estas razones, quiero manifestar que nos encontramos frente a un paso histórico de cambio, que ha demorado muchísimos años, que será posible gracias a un consenso creado y estructurado con la colaboración amplia de todos los sectores y de distintos organismos, y que, a mi juicio, reviste suma importancia. Y los grandes países se van construyendo con grandes acuerdos. Y este cambio en uno de los Poderes fundamentales del Estado requiere precisamente un acuerdo de esa envergadura. Nos sentimos satisfechos de que estemos avanzando y podamos obtener en esta ocasión una votación abrumadoramente mayoritaria para dar curso a un cambio que precisan los chilenos, para contar con un acceso más expedito y democrático a la justicia, y el país, que debe extender integralmente su modernidad

no sólo a lo económico, sino también a lo institucional, a la justicia, a lo social y a la cultura.

Voto que sí.

El señor PIÑERA.- Señor Presidente, si es que en nuestro país existe algún acuerdo unánime, histórico, consistente, es el de que la justicia, desde hace mucho tiempo, está en profunda crisis. Prácticamente niega justicia a 50 por ciento de los chilenos, que no se sienten amparados por un Poder Judicial al cual tengan acceso en condiciones de igualdad, como, por lo demás, lo reflejan encuestas de opinión pública. Y el otro 50 por ciento -que sí tiene acceso a ella- definitivamente no está contento tampoco con la justicia que obtiene. En consecuencia, quiero felicitar al Gobierno, a la señora Ministra, a Paz Ciudadana, a María Pía Guzmán, a la CPU, y a muchos otros que han participado y colaborado no sólo en la elaboración teórica del proyecto, sino que en empujarlo hacia adelante, venciendo un millón de dificultades y de temores a la inercia, al cambio y al futuro.

Señor Presidente, la crisis de la justicia podríamos ilustrarla con innumerables diagnósticos practicados a lo largo de este siglo. Tal vez el más brutal y elocuente fue el que hizo García-Huidobro en su famoso “Balance Patriótico”. Algunos piensan que esta crisis se debe únicamente a falta de recursos. Sin duda, ha habido carencia de ellos. Habría que ser ciego para negarlo. Pero también se debe a que la justicia en Chile tiene problemas de estructura, de funcionamiento, de sistema. Desde ese punto de vista, este proyecto de reforma constitucional abre la puerta para una profunda innovación. Por esa razón, no es necesario mencionar el contenido de la iniciativa, pues ya lo han hecho muchos Senadores que me antecedieron en el uso de la palabra. Sólo deseo manifestar que la apoyaré en forma entusiasta y resuelta, sin perjuicio de que pediré a la señora Ministra de Justicia que, antes de la discusión particular o durante el plazo que se fije para presentar indicaciones, podamos conocer con mayor detalle y certeza el contenido de los diversos proyectos que complementarán esta reforma, como los relativos a la ley orgánica constitucional del Ministerio Público, el nuevo Código de Procedimiento Penal, el proyecto de Defensa Pública en materia Penal y otros que deberán iniciar su tramitación en el Congreso. Me parece esencial conocer el contenido de esos proyectos, que indudablemente deberían estar elaborados, puesto que, de lo contrario, sería muy difícil pensar en una reforma constitucional sin que, también, se halle canalizado, estudiado y, probablemente, resuelto por el Ejecutivo todo lo relativo a la legislación complementaria correspondiente.

Reitero: formalmente solicito al Gobierno que nos dé a conocer los textos que en esta materia haya elaborado -en el estado en que se encuentren- antes de que procedamos a votar en definitiva esta reforma constitucional.

Debo hacer presente también algunas inquietudes, que se traducirán en indicaciones a este proyecto.

En primer lugar, no obstante estar considerado, creo que debe fortalecerse la posibilidad de acción privada, aun cuando exista un defensor público, a través del Ministerio Público.

Segundo, debe incorporarse asimismo la factibilidad de acción pública interpuesta por particulares, y no sólo dependiente de la acción o inacción, diligencia o negligencia de un futuro Fiscal.

Y, finalmente, creo que el nombre de fiscal adjunto dado a la tercera categoría de los fiscales -esto es, los que no son ni Fiscal Nacional ni fiscales regionales- induce a error. Hasta ahora no he podido averiguar adjunto a qué están esos fiscales.

Soy abierto partidario, dado el enorme poder que tendrá el Fiscal Nacional -sin perjuicio de que en su nombramiento participen los tres Poderes del Estado-, de hacerle aplicable la acusación constitucional. Ésa es la forma en que la sociedad chilena exige responsabilidad a muchas otras autoridades, partiendo por el Presidente de la República, los Ministros de Estado, los Ministros de la Corte Suprema, los Generales de las Fuerzas Armadas y de Orden. Y, en consecuencia, pienso que la acusación constitucional también debería estar presente en una reforma constitucional de esta naturaleza. Éste es un tema que, sin duda, será polémico. Pero, en mi concepto, no corresponde que una autoridad que tendrá tanto poder se encuentre al margen de la responsabilidad política, manifestada en nuestra sociedad, principalmente con las máximas autoridades, mediante el mecanismo de la acusación constitucional.

Voto favorablemente.

---

El señor MUÑOZ BARRA.- ¿Me permite, señor Presidente?

El señor ROMERO (Presidente).- Estamos en votación, señor Senador.

El señor MUÑOZ BARRA.- Señor Presidente, sólo quiero pedir autorización para que la Comisión de Educación sesione simultáneamente con la Sala, pues está citada para hoy a las 20.

El señor PRAT.- Con la salvedad de que algunos integrantes de esa Comisión debemos votar ahora. De modo que no sé si será posible que votemos ahora.

El señor OTERO.- Señor Presidente, ¿por qué no los autorizamos para votar antes?

El señor MUÑOZ BARRA.- Señor Presidente, ¿por qué no se nos autoriza para que los integrantes de la Comisión de Educación podamos constituirnos, suspendemos la sesión e inmediatamente volvemos a la Sala para votar?

El señor ROMERO (Presidente).- Si ése es el mejor camino, la Mesa no tiene inconveniente.

**--Así se acuerda.**

---

El señor ROMERO (Presidente).- Tiene la palabra la Honorable señora Carrera.

La señora CARRERA.- Señor Presidente, existe un sentimiento generalizado en cuanto a que nuestra justicia no es eficaz. Esta sensación, difundida en todas nuestras capas sociales, es ratificada por las palabras que hemos oído en el Senado y, también, por las estadísticas. Por ejemplo, según algunas de ellas, entregadas por el Ministerio de Justicia, en 1990, en delitos tan graves como robo con fuerza, violación, tráfico de drogas, lesiones, robo con violencia, hurto, las causas que terminaron con sobreseimiento temporal fluctuaron entre 63,79 por ciento y 79,22 por ciento. Aun en los casos de homicidio, menos de la mitad, el 42,05 por ciento, terminaron con sentencia condenatoria, y el 32,31 por ciento de ellos fueron sobreseídos en forma temporal.

Si uno pregunta a las personas comunes y corrientes sobre este tipo de cosas, la respuesta reiterada es que los procedimientos penales producen temor por los inocentes que pudieran ser acusados y mucha intranquilidad frente a la posible impunidad de los culpables, los que, por la estructura de los procedimientos (su lentitud, su costo, la falta de conocimiento de las víctimas acerca de los derechos de las personas y la acumulación de casos en los tribunales), parecen tener grandes posibilidades de quedar libres, aún habiendo cometido graves delitos, como violaciones o agresiones a los derechos de las personas.

Más allá de la idoneidad de los jueces, es la estructura del procedimiento penal, heredada de la legislación española de la Edad Media -

estructura que, al parecer, no es compartida en ningún país occidental, desde luego tampoco en Europa ni en Latinoamérica-, la que pesa gravemente en los procesos penales, los hace poco transparentes, excesivamente lentos, costosos, con acumulación de casos en manos de un sólo juez, el que debe investigar y también fallar, lo que, por lo demás, pone en cuestión la necesaria objetividad de los fallos.

El Ministerio Público constituye un cambio formidable en los procedimientos penales, al separar las funciones de investigar y acusar, que ejercerá este mismo organismo.

El control del cumplimiento de las garantías fundamentales estará en manos de un juez de control de la instrucción; en tanto, que el juzgamiento se lleva a cabo en un juicio oral público, lo que otorga una nueva transparencia, absolutamente necesaria, para los ciudadanos. A esta transparencia contribuye, también, la autonomía y la jerarquización del Ministerio Público.

El Ministerio Público garantiza el debido proceso; el imputado será tratado como inocente hasta que se pruebe lo contrario y se dicte la sentencia condenatoria; garantizará el derecho a la defensa, cualquiera que sea el nivel económico del imputado; incrementará la eficiencia de todo el sistema, para aclarar y sancionar los delitos que conoce, lo que, efectivamente, aumentará la seguridad ciudadana y la percepción del ciudadano común sobre la justicia; garantizará los intereses de las víctimas, con información, reparación y el cuidado de no producirle molestias innecesarias.

La separación de funciones en el nuevo procedimiento penal otorgará gran legitimidad a todo el proceso; lo hará transparente; acelerará los tiempos de toda la acción, con evidentes beneficios para todas las partes; y, a mayor abundamiento, garantizará que el uso de los recursos del Estado sean mejor aprovechados, como lo prueba un estudio económico realizado por la Universidad Católica.

Es necesario valorar en toda su importancia la reforma procesal penal, de la cual lo que hoy votamos, el Ministerio Público, es una parte esencial, pero sólo una parte.

Quiero llamar la atención del Senado sobre dos premisas que han orientado la formulación de estas reformas, a las cuales atribuyo especial importancia. Una de ellas, es la visión global del problema y la coordinación de las iniciativas legales para solucionarlo; y la otra, la transparencia de todo el proceso.

En primer lugar, se trata de un conjunto de iniciativas legales que coordina eficazmente esa parte de la acción del Estado.

Proyectos como el nuevo Código de Procedimiento Penal; la ley orgánica del Ministerio Público; Defensa Pública en materia Penal; modificación del Código Orgánica de Tribunales; adecuación de la legislación chilena a la reforma procesal, etcétera, son una parte del proceso.

Este conjunto de iniciativas fueron coordinadas, para obtener un objetivo estudiado y trabajado, durante largo tiempo, y en forma multidisciplinaria, con técnicos calificados, con participación del Foro para la Reforma Procesal Penal, grupo pluralista, formado por 70 jueces de la más alta jerarquía, por académicos y abogados, que son juristas destacados. Después, la iniciativa fue analizada por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, donde nuevamente participaron numerosas personas y organizaciones.

Todo este proceso me lleva a la segunda premisa que quiero destacar: se trata de una modernización del Estado, que ha contado con gran transparencia, participación y consenso.

1º.- Hay consenso en el diagnóstico de la situación actual, al considerarla inadecuada a los intereses de la gente. La manifestación de la necesidad de reforma no sólo se aprecia en el ciudadano común, sino también en los técnicos, en las jerarquías del Poder Judicial, el Congreso y el Ejecutivo.

2º.- La discusión de las iniciativas propuestas ha contado con las opiniones de muy diversos representantes de la disciplina comprometida.

3º.- La coherencia de los proyectos demuestra seriedad y profundidad en la búsqueda de soluciones a los graves problemas que afectan a toda nuestra sociedad.

Es interesante observar en este proceso que cuando el cambio se transforma en una necesidad imprescindible y es tratado con transparencia, sin dar lugar a dudas, cristaliza la voluntad y acción de las personas involucradas.

Estoy cierta de que la aprobación en el Senado del proyecto de reforma constitucional que crea el Ministerio Público, la que es fácil de prever, constituirá un gran paso para conseguir más justicia en nuestro país.

Voto que sí.

El señor GAZMURI.- Señor Presidente, resulta evidente, por lo expresado por todos los señores Senadores que han intervenido o fundamentado su voto, que estamos frente a una reforma mayor de nuestro sistema judicial. Y deseo sumarme a las voces que han reconocido en el Gobierno, y particularmente en la señora Ministra de Justicia, la capacidad, durante un largo período de discusión, de ir construyendo, con el

aporte de instituciones, personas, expertos, y el trabajo acucioso de las Comisiones de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados y, especialmente, del Senado, un proyecto de reforma tan importante, que cuenta con un grado muy alto de acuerdo político y jurídico. Creo que es necesario hacerlo resaltar, porque no ha sido fácil durante estos años de reapertura democrática emprender en el Congreso cambios sustantivos en aspectos de modernización del Estado, que tanta falta hacen a nuestro país.

Por lo tanto, me alegro mucho de que en este tema tan importante para el desarrollo de la sociedad chilena, como es el de la modernización indispensable de nuestra justicia, se vaya produciendo en torno de un conjunto de proyectos, del cual éste es la llave inicial, ya que implica una reforma constitucional, un cambio sustantivo, apoyado por la inmensa mayoría de la nación representada en el Parlamento, particularmente, en el Senado.

La justicia -se ha dicho acá- es uno de los valores que más preocupan a las personas. Yo diría que hay dos categorías de chilenos: algunos que tenemos acceso a la justicia, y para quienes el sistema en general presenta muchas deficiencias -básicamente, su lentitud y muchas veces su ineficacia para resolver los conflictos sociales reales-, y un inmenso número de personas (fundamentalmente, los sectores más pobres) para quienes la justicia simplemente está fuera de sus capacidades, tanto para ingresar al sistema, como incluso para comprenderla. Para este inmenso grupo de hombres y mujeres en Chile, la justicia aparece lejana, incomprensible, ajena y básicamente desconfiable. Éste es, a mi juicio, un déficit mayor en una sociedad que pretende ser democrática y moderna, como la chilena.

En tal sentido, estimo que la reforma que se nos propone apunta a algunas modificaciones sustantivas. No haré una vez más la apología de la importancia que reviste la creación del Ministerio Público. La única pregunta que uno se haría es por qué demoró tanto nuestro sistema judicial en emprender un cambio que en otros países del mundo constituye una conquista procesal desde hace muchos años. Quizás habría que referirse a la inercia conservadora de numerosas instituciones del Estado chileno. Distinguir entre la instancia que investiga y formula cargos y la que finalmente juzga y sentencia es una adquisición del Derecho Procesal moderno que tiene más de un par de siglos en muchas naciones. En fin, más vale tarde que nunca, y en ese sentido estamos efectivamente estableciendo un elemento fundamental para asegurar el debido proceso, la defensa de la sociedad y, también, de los eventuales delincuentes.



Sobre este aspecto, deseo solamente señalar que el proyecto que estamos votando en general es producto de un acuerdo jurídico y político indispensable, en el cual, sin duda, no todas las visiones particulares están contempladas. Y no obstante haber concurrido al acuerdo, quiero hacer una reserva -después explicaré por qué- en relación con dos puntos.

El primero apunta a la estructura del Ministerio Público, donde incide la resolución final adoptada respecto del proyecto en cuanto a que a la cabeza de aquél haya una autoridad unipersonal. A nadie escapa la importancia y el poder que tendrá tal institución en todo el proceso judicial chileno, una vez que entre en funciones el sistema. Y, por lo tanto, habría sido de opinión, como fue la de la mayoría de los integrantes de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, de que la máxima autoridad del Ministerio Público fuera colegiada, como sucede en muchas instancias de la legislación comparada y, en general, con el tipo de constitución de autoridades máximas en organismos del Estado relacionados con la justicia. Pero, en fin, el consenso determinó la proposición que tenemos a nuestra consideración. En ese sentido, considero que dicha solución tiene sus riesgos.

Vinculado con lo anterior, deseo formular una reserva mayor en cuanto al mecanismo de control que establece el proyecto respecto del Ministerio Público.

El hecho de que el Fiscal Nacional sea una de las pocas autoridades superiores del Estado no sujeta a la acusación constitucional como elemento de control por parte del Congreso, me parece carente de justificación, toda vez que será una autoridad a nivel nacional con un poder inmenso. Y la experiencia contemporánea indica que para que el Ministerio Público, como función, tenga eficacia social es indispensable que esté sujeto a formas de control, como corresponde, por lo demás, a cualquier autoridad en un Estado de Derecho.

Las razones por las cuales en este proyecto el control se transfiere desde el Parlamento a la Corte Suprema de Justicia, finalmente esconden la crítica y la desconfianza radical de algunos de quienes participaron en el debate respecto de la capacidad de los órganos expresivos de la soberanía popular. En el fondo, es la desconfianza muy profunda que aún subsiste en sectores de la sociedad y del Congreso, en cuanto a que los órganos de la soberanía popular puedan efectivamente ejercer la función de control de las restantes autoridades del Estado, lo que ha hecho que se cometa, a mi juicio, esta anomalía de entregar el control del Fiscal Nacional a la Corte Suprema, otorgándole, además, funciones estrictamente

políticas, en el buen sentido del término, a un organismo que no las tiene. Y en eso coincido absolutamente con la argumentación del Honorable señor Díez, porque es evidente que en esto se puede equivocar el Poder emanado de la soberanía popular, el Parlamento. Además, conozco la razón, porque se dio en el debate, en el cual participé: la desconfianza por la aprobación de una acusación constitucional efectuada en el Senado hace pocos años.

En consecuencia, en mi opinión, aquí se está cometiendo un grave error, que es muy de fondo, porque se expresa la desconfianza en la política, en los organismos en los cuales se manifiesta la soberanía popular y en el efecto real del control de los ciudadanos. Porque -como muy bien lo sostuvo el Honorable señor Díez- esta institución contiene un elemento particular dentro de la arquitectura del Estado: es la única que responde de manera directa, periódica y concreta a la opinión pública, a la ciudadanía y a su mandato.

Por consiguiente, es el Congreso Nacional el que debe ejercer la función de control de otros organismos y autoridades del Estado. Si la acusación constitucional está prevista para los ministros de la Corte Suprema, el Presidente de la República, los generales y almirantes de nuestras Fuerzas Armadas y para un conjunto de las más altas autoridades del país, ¿en virtud de qué quedará excluida de ella una figura tan importante como lo será el Fiscal Nacional?

Formulo este planteamiento porque, a mi juicio, un debate más a fondo sobre el tema podría hacer cambiar el acuerdo político al que llegamos cuando presentamos el proyecto.

Finalmente, deseo señalar que respecto del conjunto de reformas que no son constitucionales, algunas de las cuales se encuentran en trámite y otras deberán ser ingresadas al Parlamento, aun cuando todas son importantes, es necesario dejar en claro en este debate general que, a mi modo de ver, el proyecto sobre defensoría pública es fundamental para lograr los plenos efectos que deseamos con la presente reforma. Efectivamente, en Chile no existe una defensoría pública que asuma la defensa de los imputados, sobre todo de aquellos que carecen de medios para contratar abogados particulares -se trata de la gran mayoría de los ciudadanos, los trabajadores, la gente sencilla y los humildes-, porque en este país, desgraciadamente, hay muchas personas que no pueden acceder a la justicia, simplemente, por no disponer de recursos para pagar a un profesional.

Por eso, considero que es un elemento fundamental que el Estado organice una defensoría pública eficiente, con recursos, que garantice la defensa de

los que no han tenido acceso a la justicia, con el propósito de que, socialmente, el inmenso esfuerzo que hará el país en reformar el sistema judicial tenga los efectos que todos esperamos.

Por todas esas razones, voto que sí.

El señor ROMERO (Presidente).- El último orador inscrito es el Honorable señor Mc-Intyre.

Tiene la palabra Su Señoría.

El señor MC-INTYRE.- Señor Presidente, es muy difícil participar en un debate como éste cuando uno no es abogado. Pero, como lo hice presente, el proyecto me ha merecido muchas dudas. Por lo tanto, vale la pena que las exprese y dejar muy clara mi posición. En todo caso, anuncio que votaré favorablemente la iniciativa.

En mi calidad de ex miembro de las Fuerzas Armadas -tal vez, es el aspecto que conozco mejor-, deseo hacer una observación, que ya le comenté a la señora Ministra, y se refiere a la parte de la reforma constitucional vinculada con las Fuerzas Armadas.

En el informe, se observa que los señores Senadores y la correspondiente indicación estuvieron bien orientados en el sentido de que no se pretende innovar respecto de la justicia militar ni del Código del ramo, y, así como el Ministerio Público recibe consagración constitucional, se quiere consignar la excepción con el mismo rango normativo. Esto fue aprobado por la Comisión, pero, desgraciadamente, la indicación no resultó la más adecuada, por lo que se hace necesario introducirle algunas correcciones mínimas. La primera apunta a su redacción, y la segunda se refiere al hecho de que se habla de la justicia militar y del Código del ramo. Sin embargo, en el ámbito de las Fuerzas Armadas no sólo este texto se refiere a las faltas, sino que hay otras leyes que rigen la materia, como la concerniente a la Dirección de Aeronáutica, la de Control de Armas y la de Reclutamiento. De modo que la indicación debería estar dirigida en esa línea.

Además, conviene tener en cuenta que nuestro Código de Justicia Militar, adelantándose un poco a lo que ahora se desea consignar en el Código de Procedimiento Penal, consagra la existencia de fiscales en los procesos militares en tiempo de paz. Éstos cumplen la función de jueces de instrucción: les corresponde practicar la investigación de los delitos y formular la respectiva acusación, si ésta resultare procedente, a diferencia de los jueces institucionales, quienes intervienen fundamentalmente durante el plenario, fallan o resuelven los casos y hacen ejecutar lo juzgado. Vale la pena considerar este comentario como un preámbulo de lo anterior. En todo caso, entiendo que no hay problemas en la materia. Sólo pretendo

dejar en claro una pequeña diferencia que nos surgió con respecto a la indicación recaída en el artículo 80 A, si no me equivoco.

Un segundo aspecto importante es tratar de comprender que esta modificación constitucional representa una parte de la gran reforma de la Carta Fundamental en lo relativo al Código de Procedimiento Penal. En tal virtud, después de leer el respectivo texto, pensaba que la reforma en debate era muy pequeña y que debía ser mucho más amplia. Pero si uno ve lo tocante a la justicia en dicho Código, podrá observar que en él aparecen ocho artículos en dos páginas y media. Y resulta muy difícil concluir que en una Constitución de tal equilibrio y equidad se pueden insertar una serie de otras disposiciones, incluyendo muchas normas enfocadas desde nuestro punto de vista. Entiendo el asunto. Tal vez, esta reforma es exagerada en equidad, porque, mientras en ella figuran siete u ocho artículos, en la otra aparece una disposición más. Y no solamente eso, sino que, a lo mejor, el 80 por ciento de lo escrito aparecerá en esta reforma.

Señalo lo anterior porque me preocupa lo referente al control. Siempre he sostenido en el Senado -y es del caso recordarlo- que cuando se presentan estas discusiones relacionadas con la justicia, es conveniente escuchar opiniones. ¿Qué dicen los cinco ministros de la Corte Suprema a los cuales se consultó? En el informe que se encuentra en nuestro poder aparecen sus exposiciones, y una de ellas me llamó mucho la atención, porque en cada una de las intervenciones de los señores Senadores se habló de la mala, pésima e inadecuada justicia durante decenas años. Don Germán Valenzuela Erazo hizo presente lo difícil que resulta hoy día hacer justicia en Chile, destacando, a modo de ejemplo, que en Berlín hay 700 funcionarios judiciales en una ciudad de 3 millones y medio de habitantes, en circunstancias de que en Santiago, para la misma población, existen sólo 40 magistrados. Y con respecto a los problemas más graves -no los ve como los observamos nosotros-, concluye que se debe aumentar substancialmente el número de funcionarios judiciales, mejorar considerablemente la infraestructura del Poder Judicial y obtener mejores condiciones de trabajo para sus empleados, a fin de alcanzar más altos niveles de desempeño en sus funciones.

A mi juicio, por ningún motivo podemos dejar de comprender y escuchar las posiciones de los señores miembros de la Corte Suprema.

Los otros cuatro señores ministros -leí detenidamente sus planteamientos- se refirieron a la autonomía y al control. Por ejemplo, don Servando Jordán señaló: "el problema fundamental que se observa en torno a la consagración

del Ministerio Público dice relación con el grado de autonomía que tendría este organismo, esto es, si estará completamente al margen del Poder Judicial o va a depender de alguna manera de él.

A continuación, el informe agrega: "Frente a estas alternativas opinó que debe existir algún tipo de control, aunque sea mínimo, del Ministerio Público por parte de la judicatura, toda vez que aquél será un miembro que se desprende del ámbito judicial."

Hay otras partes de su intervención que también son interesantes.

Don Germán Valenzuela consideró absolutamente innecesaria la creación del organismo, por las explicaciones que acabo de dar. Por su parte, don Mario Garrido, uno de los cinco Ministros que señalo -son los únicos que intervinieron, de acuerdo con el informe-, sostuvo "que al Poder Judicial, en principio, no le satisface la creación de un órgano completamente independiente. Este sentimiento lo observa" -dice- "en la Corte Suprema, en los presidentes de Cortes de Apelaciones y en buena parte de los jueces de Chile.

"La Judicatura, si bien acepta que se le cercene la atribución de que hoy goza para realizar y conducir la etapa del proceso dedicada a la investigación del delito, aspira a que, al menos en una etapa de transición relativamente prolongada de creación y puesta en marcha de esta nueva institución tenga algún grado de tuición o control sobre él."

El Ministro señor Adolfo Bañados, por su parte, más o menos en los mismos términos, finalizó manifestando: "En cuanto a la autonomía del Ministerio Público, ella debe ser sólo relativa, dejándose al Poder Judicial, al menos a los estratos superiores de él, un cierto grado de control que asegure entre ambas entidades una relación de confianza."

No siendo letrado, señor Presidente, esto es lo que me preocupa respecto del control.

Como lo expresé antes, nos hallamos frente a una reforma constitucional, que supone varios pasos posteriores: la ley orgánica de tribunales, la ley orgánica constitucional del Ministerio Público y, después, el Código de Procedimiento Penal.

La señora Ministra me hizo presente, desde el punto de vista del control, uno de los puntos interesantes en ese último cuerpo legal, en cuanto al juez de control de la instrucción, órgano judicial que tendrá como función velar por que en el curso de las investigaciones que realice el Ministerio Público se cautelen y no

se vulneren los derechos y garantías constitucionales. Estimo que tal disposición, más lo que determinen las leyes orgánicas de tribunales y la del Ministerio Público, tal vez proporcionen una forma de controlar mejor y dar menos autonomía a la nueva institución.

Voto que sí.

El señor ROMERO (Presidente).- La votación proseguirá por orden alfabético.

El señor ALESSANDRI.- Señor Presidente, veo dos objetivos en el proyecto, el cual configura, en realidad, una piedra fundamental, como lo he expresado personalmente a la señora Ministra, a quien quiero felicitar de nuevo, en público, porque creo que ha llevado a cabo una labor muy interesante y definitiva. Deseo hacer extensivo ese reconocimiento a los miembros de la Comisión de Constitución, que han trabajado codo a codo con la titular de Justicia, y a las demás organizaciones que han participado.

Uno de los objetivos que observo es separar la función de investigar de la de juzgar, lo que se logra mediante la creación del Ministerio Público; y el otro, la defensa de quienes no pueden actuar por sí mismos ante un tribunal por carecer sencillamente de recursos.

Lo anterior, a mi juicio, es lo esencial de esta iniciativa, que constituye los cimientos de un tremendo edificio que todavía falta por construir, cual es la legislación respectiva, los cambios en códigos como el de Procedimiento Penal, la estructuración de toda la organización del Ministerio Público. Es algo que implicará una tarea de muchos años y que requerirá, sobre todo, muchísimos recursos. Porque nada se saca con establecer una entidad que carezca de medios y de lugares donde pueda ejercer sus funciones y atender a las personas. Se trata, precisamente, de que la gente modesta, que no cuenta con abogado, tenga la posibilidad de recurrir con facilidad al Ministerio Público para ser defendida en un juicio criminal.

Y todo ello debe ir anexo a otras cosas. Es preciso fortalecer la labor de la policía, por ejemplo. Leí con alarma el otro día -no sé si es cierto- que no ha sido posible cubrir dos mil plazas de Carabineros por no haber interesados.

El señor OTERO.- Son más.

El señor ALESSANDRI.- Se trata de más, entonces.

Al respecto, es necesario aumentar las remuneraciones. Porque, con sueldos como los que seguramente se pagan -que no conozco pero que parecen insuficientes- no se dispondrá de personal policial, el que es indispensable para mantener la seguridad pública, máxime cuando hoy la gente se siente desprotegida.

Y, si se supone que con la implementación de todas estas medidas la justicia será más eficaz y sancionará realmente a los delincuentes, entonces se requerirá duplicar el número de cárceles. Porque, si en este momento se registra una sobrepoblación en esos recintos, ¿qué pasará cuando en los juzgados efectivamente se aplique a los delincuentes la pena que les corresponde, lo que hoy comprende 5, 7 ó 10 por ciento de los casos? En lo personal, espero que mañana ello se extienda a la mitad, por lo menos, y que esas personas no salgan en libertad de inmediato.

Comparto el entusiasmo suscitado por el proyecto, pero repito que considero a éste el cimiento sobre el cual se debe construir un edificio complejo, costoso, pero indispensable en definitiva para la seguridad ciudadana, el debido proceso y las garantías con que debe contar toda persona en una república civilizada como la nuestra.

Voto que sí.

El señor HUERTA.- Señor Presidente, después de aprender la lección por no inscribirme para usar de la palabra, voto a favor.

El señor NÚÑEZ.- Señor Presidente, lo cierto es que el Senador que habla se había inscrito, pero entiende la voluntad de la Mesa en el sentido de que se siga el orden de los apellidos para poder intervenir sobre un tema tan particularmente significativo para todos nosotros.

Formulo sólo un comentario, señor Presidente: sé que la señora Ministra ha efectuado un gran esfuerzo político, intelectual y profesional, para ir construyendo poco a poco un consenso por el que realmente debiéramos felicitarnos. Él muestra que, cuando existe voluntad, podemos avanzar de manera muy importante en la modernización, en la generación de la nueva institucionalidad, en especial en el campo del Poder Judicial.

Cuando se inició la discusión sobre esta materia, hace ya varios años, escuché palabras que, felizmente, no se han repetido en esta oportunidad, en cuanto a que iniciativas como la que nos ocupa atentan contra la idiosincrasia y la tradición jurídica de nuestro país. Y lo cierto es que en el presente debate todos, salvo un señor Senador, hemos coincidido en que es bueno dar vuelta la hoja en relación con esa idiosincrasia o supuesta tradición jurídica.

En verdad ese tipo de argumentos se da permanentemente respecto de otras grandes reformas pendientes. Se escucha a menudo, cuando se plantea siquiera la posibilidad de analizar con sentido superior el cambio del régimen presidencialista, que Chile no se encuentra preparado para modificaciones tan

sustantivas y que la tradición jurídica institucional indica que deberá mantener ese sistema para el resto de su vida. Y constantemente se halla en debate el grado tan extremo de centralismo y de presidencialismo que presenta el país. ¡Para qué decir cuando se trata de cuestiones de dimensión cultural, con relación a las cuales es corriente escuchar la opinión a que he hecho referencia, en particular respecto de aquellas altamente institucionalizadas!

La discusión sostenida hoy indica que Chile sí está preparado. Porque insisto en que sólo un señor Senador pretende que se siga más o menos con la misma concepción que inspira al sistema procesal penal vigente.

Pero más relevante aún me pareció el hecho expuesto por la señora Ministra al recordar que ya en 1894 don Jorge Montt planteó la necesidad de una reforma en el ámbito de que se trata, la que si no se llevaba a cabo era, básicamente, por ser Chile un Estado pobre, dado que se requería un inmenso esfuerzo económico para poder implementarla. Es decir, hace un siglo -y me parece bueno internalizar lo que ello implica-, independientemente de la “idiosincrasia y tradición jurídica de nuestro país”, entre comillas, un Presidente se encontraba dispuesto a adelantar significativamente en una perspectiva tan clara como aquella en la que estamos avanzando con el proyecto de reforma constitucional en análisis.

En segundo lugar, surge de inmediato la respuesta de por qué, respecto del campo que nos ocupa, no se progresó en este siglo de un modo tan importante como se pretende hacerlo en este momento. ¿Por qué nos hallamos ahora en condiciones de avanzar? Estimo que ello se debe, en primer término, a la gran sagacidad y capacidad demostradas por la señora Ministra, así como por los miembros de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento. Pero es así, porque han madurado ciertas condiciones que efectivamente nos permiten ahora dar un paso tan sustantivo como éste. No debemos olvidar que hace poco tiempo el proyecto sobre reforma judicial patrocinado por el ex Presidente Aylwin fue retirado del Parlamento, por no existir las condiciones políticas necesarias. Entiendo que en él se contemplaban otras materia en las cuales era difícil generar consenso; pero lo cierto es que sobre tal materia se dio un primer paso durante el Gobierno de don Patricio Aylwin.

En la iniciativa en debate, propugnada por el Presidente Frei, cuyo mensaje fue enviado en abril de 1996 -vale decir, hace un año-, ha existido voluntad política, en el sentido profundo de lo que ésta significa. Cuando un pueblo tiene ese tipo de voluntad, puede avanzar decididamente en su modernización y en generar



los cambios que le permitan efectivamente entender los nuevos desafíos a los que está expuesto. Eso también debemos valorarlo.

Por otra parte -y desmintiendo aquella versión de que no estábamos preparados para un cambio tan fundamental como éste-, países muy similares al nuestro -como los señalados en la primera parte del informe- ya han avanzado bastante en torno de la posibilidad de reformar su sistema procesal penal. Por lo tanto, es bueno tener en consideración que en Guatemala el sistema oral y el Ministerio Público lleva más de dos años; que existen reformas en curso en El Salvador, Honduras y Costa Rica; que en Brasil existe un sistema procesal penal de base acusatoria con fiscalía a cargo de las investigaciones desde hace muchos años; que en Argentina, ya desde 1940 se vienen dando pasos muy substantivos en la misma perspectiva; que en otros países del área, como Paraguay, Bolivia, Perú y Venezuela, existen sendos proyectos de cambio bastante avanzados, tanto en fase legislativa como prelegislativa.

Asimismo, resulta indispensable recalcar que, de conformidad a lo expresado en el mensaje, los antecedentes que inspiran directamente el proyecto de reforma procesal en debate, encuentran sus raíces -como bien lo recordaba la señora Ministra- en el Código Procesal Modelo para Iberoamérica, desarrollado por el Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal. Entiendo que en él habrán participado penalistas de nuestro país. También en el proyecto de Código Procesal Penal argentino de 1986; en el de Guatemala de 1991; en el argentino de 1992; en el peruano de 1991. Asimismo -por qué no decirlo- hay antecedentes en la legislación comparada como son los proyectos y códigos de Italia, Alemania y España. Por lo demás, no es la primera vez que nuestro país se inspira en naciones europeas para su ordenamiento jurídico.

Por estas razones y por las señaladas con bastante brillo por muchos señores Senadores, acojo favorablemente la idea de legislar. Con seguridad algunos temas serán discutidos posteriormente en particular. Desde ya, anuncio mi disposición a apoyar las indicaciones que seguramente presentarán tanto el Senador señor Díez, como los Honorables Senadores señores Piñera y Gazmuri, tendientes a que un fiscal general como el que se pretende generar con el proyecto de reforma constitucional, requiere estar sujeto a la posibilidad de acusación constitucional por parte de un órgano de representación popular como es el Senado.

Voto que sí.

El señor OTERO.- Señor Presidente, en primer término, deseo subsanar una omisión.

En la Sala se han dado muchas gratitudes, pero falta una a la República Federal de Alemania y a su embajador, que tuvieron la gentileza de invitar a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado a conocer todo el sistema federal alemán, del cual se han adoptado muchas ideas. Dicha república formuló la misma invitación al Poder Judicial y a la Cámara de Diputados.

Con relación a ciertas observaciones de algunos señores Senadores, deseo repetir que se trata simplemente de un proyecto de reforma constitucional que, como muy bien ha señalado el Honorable señor Alessandri, es la base o cimiento de una pirámide que falta por construir.

En este sentido, deseo ser muy claro y preciso en presencia de la señora Ministra de Justicia. Votar a favor de la iniciativa posibilitará la preparación de la Ley Orgánica del Ministerio Público, las reformas al Código Orgánico de Tribunales y el nuevo Código de Procedimiento Penal. Pero, con la misma claridad, quiero dejar constancia de que ese conjunto de proyectos debe analizarse en su oportunidad como un todo, porque ellos no pueden estudiarse separadamente, ya que no puede legislarse sobre un Código de Procedimiento Penal sin saber a quién otorgar determinadas facultades. No puede existir un Ministerio Público sin su ley orgánica respectiva; y no puede cambiarse el sistema de tribunales sin conocer las reformas al Código Orgánico de Tribunales. De manera que resulta indispensable analizar esas tres iniciativas en conjunto para pronunciarse sobre la reforma que pretende la señora Ministra de Justicia.

Por otro lado, el acuerdo logrado en la Comisión de Constitución no fue político. Él fue fruto de una reunión de sus integrantes, y allí estuvieron representadas las diversas colectividades políticas, sin que ello obligara a los demás señores Senadores; y esa es la razón de las observaciones planteadas.

Indiscutiblemente, el tema será de larga discusión, pero para algunos de nosotros resulta indispensable recalcar el hecho de que la remoción del Fiscal Nacional y de los fiscales regionales del Ministerio Público no puede quedar entregada a una acusación política. No por desconfianza en los sectores políticos, sino por lo que ocurre en la realidad. Hace poco tiempo -a pesar de que la Constitución señala expresamente que no se puede acusar a los ministros de la Corte Suprema por los fallos que emitan-, se formuló una acusación constitucional en la Cámara de Diputados en contra de uno de ellos. ¿Qué ocurriría si se obtiene la mayoría necesaria para entablar una acusación en contra de un fiscal que esté investigando a un miembro del Gobierno o de las fuerzas que lo integran? Ello sería

la mejor manera de paralizar sus investigaciones o de atemorizarlo. Por eso, optamos por la única solución que, dentro de lo humanamente posible, permite resguardar a los fiscales: que sólo puedan ser removidos por un organismo de la calidad de la Corte Suprema y con un quórum muy alto, porque, de lo contrario, evidentemente ellos no podrán realizar las grandes investigaciones que en algunos casos es menester realizar en una República.

Por tales consideraciones, voto a favor.

El señor PRAT.- Señor Presidente, me sumo a la aprobación del proyecto y también a las felicitaciones a la señora Ministra de Justicia, por sus esfuerzos y por la forma como ha encabezado el estudio y los acuerdos logrados en la materia; y a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado; a su Presidente y a las distintas instancias privadas, universitarias y del ámbito judicial por su participación en la elaboración de la iniciativa.

No obstante lo anterior, deseo analizar algunos aspectos que, a mi juicio, deben recalcar. Hay acuerdo pleno en cuanto a que el sistema judicial vigente en Chile no responde a los requerimientos de nuestra sociedad. Ello es público y notorio y está dañando las conductas ciudadanas, tanto en las relacionadas con la delincuencia -que ve en la impunidad producto del entramado del sistema un cauce para desarrollar sus fines ilícitos-, como en las de los ciudadanos que aspiran a progresar en paz, pues la sensación de impunidad muchas veces inhibe las actitudes que propenden al desarrollo, a la inversión, al ahorro, al trabajo y a la formación de riqueza.

Respecto de este diagnóstico, que es común, se hacen fundamentos de razones que, a mi juicio, a menudo son injustas. Se juzga al sistema judicial en cuanto a los pocos resultados que él da como producto de una eficacia institucional u orgánica, en circunstancias de que, a todas luces, la causa fundamental de la situación vigente es la falta de recursos.

El Senador señor Mc-Intyre mencionó algunas cifras, entregadas, a su vez, por Ministros de la Corte Suprema, que señalan cómo en materia de legislación o realidad comparada, los medios con que cuenta el Poder Judicial chileno son absolutamente insuficientes con relación a los existentes en países con iguales realidades de población.

He leído estudios según los cuales la reforma que estamos abordando requerirá de recursos de tal manera cuantiosos que, aplicados al sistema en vigor, permitirían la creación de tantos más juzgados, de tantos más cargos funcionarios y

de tanta mayor implementación que, seguramente, la eficacia a que llegaríamos sería la misma que se pretende obtener a través del nuevo mecanismo.

En todo caso, valoro la propuesta institucional que se hace, en el sentido de separar las funciones judiciales de investigación, acusación y fallo. Reconozco que esto implica un avance y motiva a aprobar el proyecto, con las salvedades y aprensiones que estoy señalando.

Surge la duda acerca de si no habría sido más conveniente efectuar la separación de funciones, no a través de un organismo autónomo como el Ministerio Público, sino que al interior del propio Poder Judicial, aportando los fondos para lograr la eficacia requerida.

En el proyecto se ha optado por el Ministerio Público, como organismo autónomo. El acierto de la decisión adoptada dependerá de la calidad de la ley orgánica pertinente; de las atribuciones que en ella se otorguen a los fiscales; del nivel de preparación que se exija a éstos, y de la formación doctrinaria que se les dé en la inspiración que demanda el puesto a desempeñar. Estos aspectos son determinantes en el resultado final.

Dichas interrogantes habrían quedado resueltas en forma natural si tales funciones hubieran quedado al interior del Poder Judicial, por la doctrina que imprime a este sistema. Pero la decisión tomada es distinta. Entonces, dependerá de la ley orgánica -en cuya elaboración pondremos nuestros esfuerzos- que estos puntos queden debidamente consignados.

En todo caso, estoy plenamente de acuerdo con la reforma en lo relativo a las instancias de contacto entre el nuevo organismo y el Poder Judicial, tanto en cuanto a la dependencia y relación para la determinación de las listas sobre la base de las cuales se resolverán las designaciones, como respecto a los procedimientos de destitución, cuando ello corresponda.

Coincido con lo planteado por el Senador señor Otero en el sentido de que sería altamente inconveniente que, en el caso de acusaciones, el cargo unipersonal de Fiscal Nacional, que reviste un carácter totalmente distinto al de un cargo colegiado, como el que desempeñan los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, esté sujeto a la resolución de instituciones formadas por personeros políticos, como la Cámara de Diputados y el Senado, y más aún si, respecto de este último, prosperare la reforma constitucional que se impulsa en otras instancias.

Por eso, me parece adecuada la fórmula propuesta en orden a que la decisión final sobre una acusación sea adoptada por la Corte Suprema. No obstante,

es esencial consignar claramente causales objetivas para establecer una acusación o dar pie a ella, a fin de que el rango de discrecionalidad en la materia quede reducido a la mínima expresión.

Para que la reforma sea eficaz, se requieren recursos. Sin ellos, puede transformarse en una mera expresión declarativa de la voluntad general, de la voluntad de acuerdo, y no pasar más allá. No me he percatado de si en esta sesión se ha hecho referencia o no a las recordadas asambleas provinciales, que quedaron en actas constitucionales pero que nunca se incorporaron a la Carta. Sin embargo, hay un ejemplo más reciente: el aumento de plazas en Carabineros de Chile, que aprobamos en esta Corporación -si mal no recuerdo, en 1992-, de las cuales todavía hay más de 3 mil sin llenar. Porque una cosa es crear cargos por ley, y otra es proveer los fondos para llenarlos.

Hoy estamos creando por ley una institucionalidad. Pero ésta, sin los recursos, nunca llegará a ser realidad.

Con estas observaciones, voto que sí.

El señor LAGOS (Secretario).- ¿Algún señor Senador no ha emitido su voto?

El señor PÉREZ.- Señor Presidente, ya me pronuncié, pero quisiera hacer algunas precisiones.

El señor ROMERO (Presidente).- Con la venia de la Sala, tiene la palabra el Honorable señor Pérez, para fundamentar su posición.

El señor PÉREZ.- En primer lugar, me sumo a las felicitaciones que tanto la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, presidida por el Senador señor Otero, como la señora Ministra de Justicia han recibido por el trabajo efectuado con motivo de esta reforma constitucional, que, en mi concepto, es un paso correcto en la modernización de la justicia chilena, que necesita adecuarse al tiempo que vivimos.

En segundo término, debo manifestar que no comparto lo expresado en su discurso por el Senador señor Martín -lamento que no se halle en la Sala-, en el sentido de tener presente el artículo 73 de la Constitución Política de la República, que establece que a los tribunales de justicia corresponde conocer las causas, resolverlas y hacer ejecutar lo juzgado. La verdad es que el conocimiento no debe confundirse con la investigación. Ambas palabras no tienen el mismo significado. Quienes tenemos experiencia en el ejercicio de la profesión de abogado sabemos que con la estructura jurisdiccional existente en los Códigos y en los tribunales, es poco lo que los magistrados pueden investigar en los juicios criminales.

En tercer lugar, me parece interesante contemplar en la reforma constitucional y en la ley orgánica complementaria, la idea de dotar al Fiscal Nacional, o al Ministerio Público, del imperio y las atribuciones necesarias para asegurar su completa independencia, sobre todo teniendo en cuenta que podrá ser parte en juicios donde el afectado puede ser el Gobierno, o algún Parlamentario, etcétera.

Por lo tanto, no me parece apropiada la proposición de los Honorables señores Díez, Gazmuri y Piñera, en orden a incorporar una norma destinada a posibilitar que los fiscales sean acusados constitucionalmente o sometidos a juicio político. Pero pienso, sí, que la facultad de control debe estar dada por los cuatro séptimos de los miembros de la Corte Suprema.

Se ha hablado de las falencias del Poder Judicial. También se ha tocado el tema de las remuneraciones y de la amenaza que significa la corrupción, no solamente en el ámbito de la justicia, sino en los diferentes órganos del Estado. Al respecto, pienso que en el país debe hacerse una reforma estructural, para proteger a las instituciones de la eventualidad de que exista corrupción. Y en esa reforma estructural se debe tratar de equiparar los sueldos del sector público con los del sector privado, especialmente en instituciones tan importantes como la representada por el Poder Judicial.

Reitero mi voto favorable.

El señor ROMERO (Presidente).- Terminada la votación.

**--Se aprueba en general el proyecto (39 votos por la afirmativa, uno por la negativa y una abstención).**

**Votaron por la afirmativa** los señores Alessandri, Bitar, Calderón, Carrera, Cooper, Díaz, Díez, Errázuriz, Fernández, Frei (don Arturo), Frei (doña Carmen), Gazmuri, Hamilton, Hormazábal, Huerta, Lagos, Larraín, Larre, Lavandero, Matta, Mc-Intyre, Muñoz Barra, Núñez, Ominami, Otero, Pérez, Piñera, Prat, Ríos, Romero, Ruiz (don José), Ruiz-Esquide, Sinclair, Sule, Thayer, Urenda, Valdés, Zaldívar (don Adolfo) y Zaldívar (don Andrés).

**Votó por la negativa** el señor Martín.

**Se abstuvo** el señor Letelier.

El señor ROMERO (Presidente).- Deseo interpretar el sentir de la Sala al agradecer la participación de la señora Ministra y la de los señores Senadores que han intervenido aquí y en la Comisión. Además, estoy cierto de que la Corporación está orgullosa del trabajo efectuado, por el nivel del debate que ha suscitado uno de los

proyectos, a mi juicio, más trascendentales que hemos conocido y analizado en este periodo legislativo.

Es importante dejar constancia de que una vez más, en esta Corporación, se han producido los acuerdos y consensos que ratifican la voluntad con que frecuentemente hemos dejado testimonio de nuestro espíritu de concordar en cuestiones fundamentales.

Por eso, reitero los agradecimientos de la Mesa al Senado y, en especial, a la señora Ministra, por el trabajo que se ha realizado en la discusión general de esta reforma constitucional.

Tiene la palabra la señora Soledad Alvear.

La señora ALVEAR (Ministra de Justicia).- Señor Presidente, seré muy breve.

Agradezco nuevamente a todos los señores Senadores el aporte que han hecho al debate de una iniciativa que, sin lugar a dudas, es histórica.

Como lo señalé al iniciar la sesión, cabe recordar el legado histórico que nos dejó el ex Presidente Jorge Montt, desafío que, después de 100 años, hemos retomado para iniciar la gran modernización del sistema de administración de justicia en su aspecto penal, con el objeto de hacer consonante nuestra legislación con el proceso de desarrollo que lleva adelante el país en sus ámbitos económico, social, político y cultural.

Los felicito. Sin duda, podemos dar hoy una muy buena noticia a Chile: en la Cámara Alta se ha realizado una discusión de envergadura respecto de un proyecto de tal magnitud que abre las puertas para que la justicia que todos queremos sea más accesible y eficiente; ofrezca mayores garantías, y dé realmente respuesta a la gente.

El señor ROMERO (Presidente).- Terminado el Orden del Día.

## **VI. INCIDENTES**

### **PETICIONES DE OFICIOS**

El señor LAGOS (Secretario).- Han llegado a la Mesa diversas peticiones de oficios.

El señor ROMERO (Presidente).- Se les dará curso en la forma reglamentaria.

---

**--Los oficios cuyo envío se anuncia son los siguientes:**

Del señor ALESSANDRI:

A la señora Ministra de Justicia, referente a INFORME SOBRE CUMPLIMIENTO PRÁCTICO DE NORMAS DEL DECRETO LEY N° 409, DE 1932.

Del señor BITAR:

A la señora Ministra de Bienes Nacionales y al señor Presidente del Consejo de Defensa del Estado, acerca de CONTRATOS DE COMPRAVENTA DE INMUEBLES ADQUIRIDOS POR EMPRESA FORESTAL TRILLIUM LTDA. EN TIERRA DEL FUEGO (DUODÉCIMA REGIÓN).

---

El señor ROMERO (Presidente).- En el tiempo del Comité Independientes, tiene la palabra el Honorable señor Alessandri.

### **NEGATIVA DE BOLIVIA A PAGAR INDEMNIZACIÓN LABORAL. OFICIO**

El señor ALESSANDRI.- Señor Presidente, lo único que lamento es que esta intervención que beneficia a tantas personas no se publique in extenso.

Desde hace 20 años, un grupo de trabajadores chilenos espera inútilmente que Bolivia dé respuesta a una legítima indemnización, porque fueron despedidos sin causa ni justificación.

Así como en estos últimos tres años se ha intensificado la ofensiva boliviana sobre el tema marítimo, así también, con el mismo entusiasmo, las autoridades de Bolivia debieran responder a las demandas de estos funcionarios chilenos que sirvieron honestamente a la Administración Autónoma de Almacenes Aduaneros de Bolivia (AADAA), tanto en sus agencias de Arica como en las de Antofagasta.

Los 24 afectados por tan abrupta medida iniciaron acciones judiciales que culminaron, en el caso de Arica, el 10 de julio de 1981, y en el caso de Antofagasta, el 6 de diciembre de 1983, con sentencias de la Corte Suprema que condenaron a la entidad boliviana a pagar a los trabajadores despedidos una cantidad equivalente a **dos millones y medio de dólares**, aproximadamente.

A pesar de la aceptación inequívoca, por parte de la entidad boliviana, de la jurisdicción y competencia de los tribunales de nuestro país, las diligencias



judiciales y extrajudiciales realizadas para lograr este pago, tanto en Chile como en Bolivia, han sido totalmente estériles hasta el día de hoy.

Al respecto, cabe señalar que el 28 de enero de este año se realizó en la ciudad de La Paz una reunión con participación de representantes de los trabajadores chilenos afectados y de la empresa boliviana, además de personeros de las Cancillerías de Chile y de Bolivia. Lamentablemente, no se logró nada, salvo el “reconocimiento moral” de la deuda por parte de la AADAA.

Incluso, tal como yo lo informara a este Honorable Senado, cuando en 1982 los trabajadores quisieron ejecutar en Chile los fallos favorables a ellos, la autoridad boliviana traspasó bienes y las cuentas corrientes bancarias de la Administración Autónoma de Almacenes Aduaneros de Bolivia en Chile, a los respectivos consulados de Bolivia en Arica y en Antofagasta, haciendo, por ende, imposible tal ejecución.

Once años después, en 1993, tramitados los respectivos exhortos rogatorios de la Excelentísima Corte Suprema de Chile a la Corte Suprema de Bolivia, vía Ministerio de Relaciones Exteriores, el alto tribunal del vecino país no homologó las sentencias de los tribunales chilenos aduciendo que éstos últimos carecían de jurisdicción. Tal decisión, negando el correspondiente “exequatur”, significa que estos trabajadores han quedado en la más absoluta y total indefensión, tanto en Chile como en Bolivia.

Con lo resuelto por la Corte Suprema de Justicia de Bolivia, no sólo se origina un claro y categórico caso de denegación de justicia, sino que también se afecta seriamente la soberanía nacional.

A raíz de la negativa del organismo boliviano, los trabajadores, a través de su abogado, presentaron el caso al Ministerio de Relaciones Exteriores, que lo incluyó dentro de los 30 temas que contemplaba una entrevista del Presidente Eduardo Frei con el mandatario boliviano Gonzalo Sánchez de Losada.

Estos ciudadanos chilenos estaban muy esperanzados de que a través de las conversaciones bilaterales se resolvería este problema laboral, ya que la única solución para la negativa de los máximos organismos judiciales bolivianos a dar cumplimiento a la sentencia de los tribunales chilenos, era una negociación diplomática.

Al reiterar esta grave situación, que afecta a 24 trabajadores de Arica y Antofagasta, me parece de toda justicia que se les responda positivamente, porque han sido afectados no sólo en sus derechos laborales, sino también como seres

humanos, ya que han debido enfrentar, en estos largos años, una serie de privaciones. Incluso algunos han perdido la vida durante este intento por recuperar lo que legalmente les adeuda la empresa boliviana.

Los fallos judiciales deben cumplirse; la soberanía nacional debe respetarse, y se debe ejercer oportuna y eficazmente la defensa internacional de los derechos de estos trabajadores chilenos.

Por todo lo expuesto, señor Presidente, solicito que se oficie en nombre del Senado al señor Ministro de Relaciones Exteriores, a fin de que, si lo tiene a bien, considere lo dicho e informe sobre el particular.

Lamentablemente, esta intervención no se publica in extenso. Sería muy conveniente que así fuera, porque se trata de una materia que afecta a chilenos por incumplimiento del Gobierno boliviano.

He dicho.

**-Se anuncia el envío del oficio correspondiente.**

El señor ROMERO (Presidente).- En cuanto a la publicación in extenso, Su Señoría puede solicitar el acuerdo de Comités respectivo.

Habiéndose cumplido su objetivo, se levanta la sesión.

**--Se levantó a las 21:7.**

**Manuel Ocaña Vergara,**  
Jefe de la Redacción.