**ACTA.**

***1.- TERCERA SESIÓN COMISIÓN 1 “Autonomía, Independencia y Ámbito de competencias.”***

***2.- FECHA DE LA SESIÓN:*** 07.06.2021, entre las 18.00 hrs y las 20.00 hrs.

***3.- INVITADOS.***

Prof. Claudio Moraga

Flavia Carbonell

***4.- ASISTENTES:***

José Patricio Aravena López

Carla Hernández Gutiérrez

Cristian Andrade Andrade

José Antonio Uribe Ortega

Rodrigo Pizarro Mondaca

Yans Escobar Escobar

Marcia Arancibia Pérez

Maximiliano Krause Leyton

Glenda Lagos Chandia

Ricardo Soto Molina

Tatiana Esquivel López

Marcelo Leiva Peña

Alejandra Godoy Ormazábal

Luis Miranda Flores

Ximena Chong Campusano

César Urzúa Miranda

Paolo Muñoz Olguin

Fernando Zeballos Araya

Juan Andrés Schertzer

Ricardo Reinoso

Francisco Bravo Baraona

Paula Barrueto Salgado

Renán Gallardo Ángel

Paola Castiglione González

Asiste el periodista de la Asociación Ignacio Iriarte Ramírez

***5.- TEMAS TRATADOS:***

***Expone el Profesor Claudio Moraga Klenner.***

Señala que la autonomía constitucional fue una innovación en la Constitución Política del año 1980, que le dio un estatus especial al Ministerio Público, que se quiere dar a ciertos órganos públicos para evitar la influencia de la política contingente sobre los mismos. Sin embargo, la Constitución Política de la República no explica qué se entiende por autonomía. Señala que la expresión tiene 3 dimensiones:

* Art 1 CPR alude a la autonomía de los cuerpos intermedios.
* Art 65 Nº2 CPR se refiere a las materias de iniciativa exclusiva del Presidente de la República en relación a la creación de órganos autónomos, como Superintendencias, INDH, Defensoría de la Niñez etc.
* Cuando la CPR reconoce órganos autónomos como la Contraloría, el Banco Central no señala qué significa la autonomía.

Cita doctrina, al profesor Rolando Pantoja, quien señala que los OA son aquellos que nacen de la CPR, que se rigen por la CPR, que están al margen de los vínculos de jerarquía propia de los órganos del Estado. Sin embargo, el Ministerio Público no se encasilla en ninguna de las formas de control de estos órganos autónomos. Sus autoridades son inamovibles y debe existir causa legal para removerlos.

En Chile existe la administración centralizada, la descentralizada y una administración acentralizada, que flota en el sistema constitucional y que no encuadra en una casilla específica.

El Tribunal Constitucional se ha referido a estos órganos autónomos en la causa Rol 78-1989 al señalar que son órganos del Estado y deben promover el bien común. Rol TC 1669-2012, se indica que no existe respecto de OA un poder de veto por parte de otro órgano del Estado.

Sin embargo señala que los órganos del Estado no son estrellas errantes, no están desacopladas unas de otras, hay una cierta gravedad, que genera una actuación coordinada entre los órganos del Estado para evitar contradicciones y redundancia de funciones.

Exhibe cuadro que muestra distintos órganos autónomos, Tribunal Constitucional, Justicia Electoral, Gobiernos Regionales, Municipalidades, Contraloría General de la República, Banco Central, Consejo Nacional de TV, Servel, Ministerio Público, Coordinador, INDH, Defensoría, Consejo para la Transparencia; y parámetros de autonomía: Tipos de Función, Si acaso Integra o no la administración del Estado, su forma de designación de la máxima autoridad, si la Dirección es Unipersonal o colegiada, Duración del cargo, Inamovilidad. Se indica que los OA tienen 2 funciones, jurisdiccionales y administrativas. Los Gobiernos Regionales y las Municipalidades son los que tienen mayor grado de legitimidad, por cuanto responden a elecciones democráticas. El Ministerio Público, en cambio, ejerce funciones administrativas pero es tan especial el ejercicio de sus funciones que no lo encasilla en una función propiamente administrativa.

El Ministerio Público no integra la Administración del Estado, lo que daría cuenta de un mayor grado de autonomía.

Intervienen en sus designaciones una serie de órganos del Estado pero la autoridad superior tiene un período mayor que el Presidente de la República, por lo que no coincide sus períodos eleccionarios, es inamovible, tiene un procedimiento especial de remoción.

El objeto del Ministerio Público es especial, no general, como los Gobiernos Regionales y las Municipalidades, cuya función general es la gobernabilidad.

Las autonomías constitucionales no tienen un estatus propio en el sentido que se los den ellos mismos, como sí ocurre con ciertos órganos que tienen autonomía legal no constitucional.

En la historia de la ley no se quiso dar más autonomía al resto de los órganos del Estado.

La CPR se habla del Ministerio Público como un órgano jerarquizado, como lo hace con las FFAA, característica que no le dio al resto de los OA.

El Ministerio Público tiene una dimensión normativa mayor que la Contraloría, Banco Central, Consejo Nacional de TV y Servel. Los que tienen rango legal, Coordinador, INDH, Defensoría, Consejo para la Transparencia, tienen una mayor autonomía por cuanto se pueden dar una estructura propia, tienen un órgano colegiado y no pertenecen a la Administración del Estado.

Pero las Autonomías Constitucionales tienen por objeto blindar al órgano constitucional de las regulaciones que pueda dar el legislador sobre el estatuto legal, tratándose de autonomía constitucional el legislador debe alcanzar un quorum mayor para modificar los OAC.

Autonomía versus Independencia.

Autonomía es la capacidad de un órgano público de autodeterminarse funcionalmente y ser objeto de control morigerado.

La Independencia alude a un organismo administrativo que está controlado por el Presidente de la República pero que no se vincula con el gobierno a través de un Ministerio. Ej: Consejo de Defensa del Estado, la antigua Oficina Nacional de Retorno.

La Autonomía es la posición institucional de cara al Gobierno.

La Independencia alude a la capacidad de los fiscales de cumplir sus funciones en base a criterios profesionales sin estar dirigidos por un superior.

***Expone Profesora Flavia Carbonell***.

Se refiere a los conceptos de Autonomía e Independencia en el Derecho comparado.

Señala que hay distintos conceptos de autonomía, autonomía administrativa, funcional, orgánica y hay distintos grados de autonomía.

Autonomía alude a la ubicación institucional del Ministerio Público.

El Ministerio Público puede estar fuera del Ejecutivo, del Poder Judicial y del Poder Legislativo.

No es posible equiparar la autonomía a la independencia judicial propia del debido proceso.

La Independencia como autonomía externa, es no dependencia a otros poderes del Estado.

Surge la idea de la necesidad de coordinación del Ministerio Público con otros órganos del Estado para no duplicar el cumplimiento de los fines públicos.

Se exhibe lámina que señala:

* Independencia externa del MP
* Base legal de independencia
* Organización autónoma de los servicios de persecución penal
* Financiamiento de los servicios de persecución penal
* Gestión de los servicios de persecución penal.
* Independencia externa de los fiscales individuales.
* Nombramiento en posiciones superiores y decisiones sobre recursos humanos
* Estabilidad en el cargo
* Procedimientos que existen en caso de amenazas a fiscales
* Independencia interna
* Organización de la estructura jerárquica del MP
* Decisiones sobre los méritos del caso
* Instrucciones generales de investigación
* Libertad de decisión para acusar o decidir no acusar.

Se refiere a la autonomía de iure.

Existen distintos modelos de autonomía. Decir que el Ministerio Público sea independiente de otros órganos del Estado no significa que deba estar al margen de controles, rendiciones de cuenta, etc.

La profesora se refiere a los “estándares internacionales sobre la autonomía de los Fiscales y las Fiscalías”. Y señala que se identifican variables del juicio de autonomía y se establecen algunos criterios para determinar la autonomía, como son los “1) los procesos y criterios de selección y nombramiento; 2) los procesos y criterios de ascenso 3) las condiciones de servicio, estabilidad en el cargo y el régimen de traslados y rotaciones 4) los criterios para definir la relación de los y las fiscales con las directrices e instrucciones 5) los criterios que rigen la asignación de casos 6) la relación de la y los fiscales con la policía 7) la seguridad de los y las fiscales y sus familiares 8) la capacidad especializada 9) la garantía de ejercicio de los derechos de libertad de expresión, asociación y reunión con el propósito de proteger sus derechos y para cuestiones relativas a la administración de justicia y el fomento y la protección de los derechos humanos.”

Señala que suele considerar además que la autonomía de los fiscales resulta clave “para: i) Garantizar el derecho de acceso a la justicia de las víctimas (especialmente cuando los delitos constituyen a su vez graves violaciones de derechos humanos) ii) Respetar los derechos del imputado en el proceso penal (especialmente, su derecho a la presunción de inocencia) y iii) el cumplimiento del deber estatal de investigar, perseguir y sancionar los delitos y las violaciones a derechos humanos.”

Este documento europeo plantea la importancia de la autonomía, de los márgenes de discrecionalidad, formas de rendición de cuentas. En general hay un margen conceptual, hacer un juicio sobre el grado de independencia de los fiscales.

Se exhibe legislaciones comparadas. Argentina (1853), Bolivia (2009), Brasil (1988), Perú (1993), Venezuela (2000), Colombia (1991), Cuba (2019), Ecuador (2008), Espeña (1978), Guatemala (1985), México (1917), Portugal (1976), etc.

Uruguay no tiene regulación constitucional. Costa Rica tampoco. Brasil la regulación es extensísima. En otras regulaciones se deja a la ley. Colombia, forma parte del poder judicial, lo mismo en Cuba. En España también está vinculado el Ministerio Público al Poder Judicial.

En otros países el Ministerio Público es más parecido al derecho chileno, en otros es una mezcla entre el Consejo de Defensa del Estado y el Ministerio Público, muchas obligaciones de protección de la comunidad y no exclusivamente penales. En Brasil también se puede ejercer acción penal para la protección del patrimonio fiscal y la Hacienda Pública y para la protección de los derechos indígenas. Cuba no tiene regulación constitucional. España tampoco.

Se le consulta a los profesores por el concepto de Autarquía Financiera.

En algunas constituciones se establece un sistema de elecciones de Fiscales Generales, en otras, dicha elección se ubica a nivel legal. En Chile el sistema de elección que existe es un mecanismo que incorpora varios órganos del Estado y que asegura un nivel mediano de autonomía del órgano.

Hay muchos sistemas que tienen esta forma conjunta de designación de varias autoridades superiores.

En cuanto al concepto de Autarquía Financiera, es la misma discusión que se hace en el Poder Judicial, lo que constituye un aspecto importante para la autonomía funcional. Esto nos vincula a la pregunta acerca de cuánto margen existe para el diseño del presupuesto de los órganos autónomos.

El Profesor Claudio Moraga piensa que el tema de la Autonomía no sea un tema para los constituyentes. Pero ronda la idea que el Fiscal Nacional pueda ser acusado constitucionalmente. Es importante la manera como el Ministerio Público define el presupuesto y lo gasta. La discusión va a estar planteada sobre la recaudación tributaria, el Estado, los Gobiernos Regionales y Municipales más que en relación al presupuesto del Ministerio Público.

Se les consulta a los profesores acerca de la externalización de ciertas competencias, una suerte de ombudsman.

Hay que cuidar no desbordar el ámbito de competencias del Ministerio Público. Se alude a la regulación de la acción penal pública con carácter residual en el evento que otro órgano no ejerza la acción, el carácter jerárquico de la acción penal pública.

Se le consulta a los profesores si existen buenas razones para que un órgano externo al Ministerio Público ejerza los derechos de la víctima.

La Profesora Carbonell: La pregunta, plantea si la fuerte demanda de la víctima puede o no cumplirla el Ministerio Público. Cree que la creación de una Defensoría de la Víctima, lo tomaría con cuidado para no multiplicar los entes públicos más allá de los necesarios o para evitar el mal funcionamiento del sistema de justicia penal. Cree que habría que perfeccionar “fichas” a lo que ya existe. No habría que multiplicar entes más allá de los que ya existen.

El Profesor Claudio Moraga agrega que puede haber presión para darle mayor relevancia a la Defensoría Penal Pública, que habría que traerla a nivel Constitucional y que eventualmente pueda aparecer la Defensoría con rango constitucional.

Se le consulta a los profesores por las ventajas y desventajas del carácter jerarquizado de la institución.

La Profesora Carbonell señala que en la mayoría de los países los Ministerio Públicos son jerarquizados, aunque no lo señalen las constituciones.

Tienen una estructura Comisarial: tienen una estructura jerárquica en el que se dan directrices generales. La función es jurisdiccional o administrativa (se dice que se ejerce una función cuasi jurisdiccional) para la eficacia de la persecución penal pública, y que a la vez es un mecanismo para actualizar el derecho penal sustantivo. En el fondo, el Ministerio Público no sólo aplica la ley (no tiene independencia interna) como lo hace el Poder Judicial, sin embargo debe existir un ámbito de discrecionalidad, para hacer uso de ciertas facultades que no son factibles en Chile con las directrices tan detalladas de las autoridades superiores. Esto nos vincula con la discrecionalidad administrativa.

El profesor menciona ciertas características que deben cumplir los funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones, que menciona la Ley Orgánica de Bases Generales de Administración del Estado N°18.575, y que son la eficiencia, eficacia, legalidad, oportunidad y “conveniencia” de sus decisiones, las anteriores están en la ley orgánica del Ministerio Público, pero la “conveniencia” no. Ello porque la autoridad superior del servicio no tiene control de conveniencia. En cambio, a los Fiscales Adjuntos se les exige una formación especializada. Sin embargo no hay control de conveniencia del Fiscal Nacional porque los Fiscales Adjuntos son los que deben tener competencias para considerar dicha conveniencia.

Cree que hay que reforzar la independencia de los Fiscales Adjuntos en el ejercicio de la función para llevar adelante la dirección técnica de la investigación, mientras no se desvíen de parámetros objetivos. Es la forma que debe controlar el Jefe Superior de la Institución.

La conveniencia es un criterio subjetivo que tiene la competencia para controlar la correcta aplicación de la función según los objetivos especiales de la institución. El jefe debe tener la idea general hacia donde se dirige la institución, él guía la institución.

Se le pregunta a los profesores qué cosas habría que llevar a LOC y qué a la Constitución y qué aparece cómo más recomendable, más o menos densidad normativa.

Señalan que no hay reglas fijas. La cantidad de normas dedicadas al Ministerio Público es tan densa como la que regula las Municipalidades. Ello es así, porque la Municipalidad es el Estado, para los ciudadanos y sus autoridades tienen la misma legitimidad y carácter democrático que el Presidente de la República.

En el caso del Ministerio Público lo que se buscó fue un blindaje mayor para NO ser influido por la política contingente.

Está vinculado a la naturaleza rígida y flexible de la CPR.

Carbonell cree más en constituciones minimalistas que dejen más espacio para el legislador para dejar modificarlas. Toda la regulación del MP (CPR y LOC) tiene un rango constitucional. Podría quedar como está hoy en la CPR pero desaparezcan las leyes orgánicas y pueda ser modificada por ley ordinaria.

Se le pregunta a los profesores, frente al diseño de políticas de persecución penal debiera ser definidas o no por un órgano colegiado compuesta por Fiscales Regionales. Y se manifiesta que aquello puede ser una alternativa posible.

Se le pregunta a los profesores por la autonomía en la dimensión disciplinaria.

El Profesor Claudio Moraga estima poco probable que se le de competencias a la Contraloría para conocer las cuestiones domésticas relativas al Ministerio Público. El legislador busca no generar fricciones entre OAC. Cree que hay que buscar una solución dentro del MP.

La Profesora Carbonell señala que hay órganos colegiados asesores que hacen definiciones en el diseño de política públicas de persecución penal y se encuentra regulada la incidencia que tiene dicho Consejo asesor, hay constituciones que lo mencionan.

Finalmente, ambos profesores proponen hacer llegar preguntas antes para trabajar las respuestas.

Se pone fin a la sesión.