

¿QUÉ SIGNIFICA UN MINISTERIO PÚBLICO AUTÓNOMO?: PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS EN EL CASO CHILENO

Mauricio Duce¹

Un componente central de la reforma al sistema de enjuiciamiento criminal en nuestro país ha sido la creación del Ministerio Público. Dicha institución se constituye en uno de los pilares fundamentales para el funcionamiento del nuevo proceso penal chileno, sistema que requiere de fiscales fuertes y protagonistas que llevan adelante la persecución penal de los hechos constitutivos de delito.

No obstante la importancia del Ministerio Público en el modelo de la reforma, esta institución no ha sido objeto de preocupación intensa por parte de la academia y los encargados de las políticas públicas en el área. Esto se traduce en un conocimiento precario acerca de la estructura óptima de la institución y del impacto de la misma en el funcionamiento del nuevo sistema de justicia criminal en nuestro país.

En este contexto, el objetivo del presente trabajo es discutir uno de los aspectos que ha sido objeto de mayor polémica en la estructuración del Ministerio Público en Chile y la región, el de su estatuto de autonomía o independencia. Más específicamente, el trabajo intentará discutir los alcances que tiene el estatuto de autonomía con el que se ha regulado el Ministerio Público en nuestro país e identificar algunos problemas en relación al mismo que es posible observar en los dos primeros años de vida de dicha institución. Sostendré que la interpretación que ha tenido el estatuto de autonomía por parte de las autoridades superiores del Ministerio Público en Chile resulta problemática y que ello ha tenido incidencia negativa en el funcionamiento del nuevo sistema procesal penal.

1.- El Problema de la Ubicación Institucional del Ministerio Público

Una de las pocas áreas que ha sido objeto de un intenso debate en la región a propósito de la configuración del Ministerio Público para los nuevos sistemas procesales ha sido en el tema de la denominada “ubicación institucional” del mismo, es decir, la posición o afiliación que debiera tener la institución en el marco de la organización tradicional del Estado. Más específicamente, es posible constatar un intenso debate académico en torno a ubicar al Ministerio Público dentro del Poder Ejecutivo, del Judicial o como un organismo autónomo. Los argumentos en pro y en contra de cada opción son amplios y no pueden ser objeto de revisión en este trabajo. Con todo, luego de largos años de debate académico y legislativo, la mayoría de los países de la región, salvo algunos casos de excepción², han optado por un modelo de Ministerio Público autónomo o independiente. Esta ha sido también la opción seguida por nuestro constituyente y legislador según lo expresan el

¹ Abogado, Master en Ciencias Jurídicas Universidad de Stanford, Profesor e Investigador Escuela de Derecho Universidad Diego Portales.

² Costa Rica representa el caso más significativo. En dicho país el Ministerio Público es un órgano dependiente del Poder Judicial.

artículo 80 A de la Constitución y 1º de la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público.

En el ámbito regional dos son los modelos de autonomía del Ministerio Público que es posible encontrar. En primer lugar, el modelo que ubica al Ministerio Público como un órgano extrapoder, es decir, un órgano ubicado fuera de los poderes tradicionales del Estado, opción seguida por la mayoría de los países de la región, entre estos: Argentina, Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú, Venezuela y Chile. El segundo modelo regula a la institución como un organismo insertado dentro del Poder Judicial pero con un estatuto de autonomía funcional (básicamente control presupuestario y potestad reglamentaria autónomas) como es el caso de Colombia, Paraguay y la propuesta original presentada por el Ejecutivo en Chile.

Me parece posible afirmar que esta inclinación mayoritaria en la región por el modelo de autonomía se ha debido, en buena medida, a la desconfianza que genera la ubicación dentro del Poder Judicial o dentro del Ejecutivo. Los temas que generan esta desconfianza se encuentran, en un extremo, en la posible “politización” del Ministerio Público en caso de afiliarse al Poder Ejecutivo y, en el otro extremo, en su “judicialización” en caso de afiliarse institucionalmente al Poder Judicial. El peligro de judicialización importa la absorción del Ministerio Público por parte del sistema judicial o, al menos, su identificación en demasía con el mismo lo que se ha considerado afectaría severamente los objetivos de la reforma procesal penal. La politización importa, por su parte, el riesgo del Ministerio Público de transformarse en un instrumento de la clase política para la persecución de los enemigos políticos y para asegurar la impunidad de la corrupción política y administrativa.

En este contexto, la opción adoptada por la mayoría de los países de la región se fundamenta en la idea que la autonomía asegura que el Ministerio Público tenga el espacio institucional necesario para que pueda cumplir sus funciones y objetivos de acuerdo al nuevo sistema procesal penal. En lo que sigue intentaré revisar lo problemático que es determinar los alcances que tiene el estatuto de autonomía del Ministerio Público.

2.- La Autonomía del Ministerio Público

Siguiendo a Montes,³ es posible señalar de manera general que la autonomía incluye al menos los siguientes aspectos. (1) La inexistencia de un superior jerárquico por sobre la institución; (2) Inexistencia de influencias externas (extrañas) en la toma de decisiones; (3) Potestad reglamentaria propia; y, (4) Libertad de ejecución presupuestaria.

Sin embargo, más allá de esta noción preliminar no ha existido mucha claridad en relación al significado que tiene la opción de autonomía que la mayoría de los países de la región ha tomado en sus estatutos constitucionales o legales. Así, no hemos discutido profundamente acerca de cuáles son los verdaderos objetivos perseguidos con el estatuto de

³ Andrés Montes, Algunas Consideraciones sobre la Reforma Constitucional que Crea el Ministerio Público, en Primer Congreso Nacional sobre la Reforma del Proceso Penal, Cuaderno de Análisis Jurídico n° 39, Escuela de Derecho Universidad Diego Portales, Santiago 1998, pág. 144.

autonomía. A partir de ello no hemos sido capaces de esclarecer cuanta autonomía es deseable o suficiente para lograr dichos objetivos. Finalmente, no hemos discutido las consecuencias que tal modelo trae aparejado, tanto en relación a requerimientos para la organización de la institución como en términos de un sistema de controles y responsabilidades coherente con el mismo.

Esta falta de claridad acerca del estatuto de autonomía del Ministerio Público se vio acrecentada en mi opinión por una suerte de doble discurso en el debate parlamentario al momento de su creación en nuestro país. La clase política tenía un cierto temor al crear una institución, con el poder que dispone el Ministerio Público, que contara con un grado importante de autonomía política. Ello podía ser altamente peligroso para la clase política e incluso podía llevar a transformar a los fiscales en los principales actores políticos, reemplazando a los políticos tradicionales, tal como supuestamente habría ocurrido en el sistema italiano.⁴ De esta forma, la necesidad de equilibrar un discurso político altamente autonomista acerca del Ministerio Público con los intereses corporativos de la clase política concluyó con la aprobación de un estatuto normativo (constitucional y de ley orgánica constitucional) en el que el Poder Judicial (la Corte Suprema fundamentalmente) tiene un nivel importante de participación en la designación y remoción del Fiscal Nacional y de los Fiscales Regionales. Antes de la entrada en vigencia del nuevo sistema y de la implementación del Ministerio Público la posible intervención del Poder Judicial (Corte Suprema) aparecía a primera vista como un peligro serio para la autonomía de la institución.

No obstante lo anterior, me parece que los principales problemas que en la práctica ha presentado el estatuto de autonomía del Ministerio Público no se vinculan a la falta de espacio institucional que le permitan operar eficazmente o a la intervención indebida del Poder Ejecutivo o del Judicial, sino más bien a una reivindicación extremadamente celosa de independencia por parte de las autoridades superiores del mismo⁵, lo que se ha traducido en un rechazo a los controles externos y en una falta de coordinación más intensa con los otros poderes y agencias del Estado. Como apunté en la introducción, esta manera de entender la autonomía del Ministerio Público es fuente importante de problemas para el desarrollo de la reforma procesal penal en nuestro país. A continuación, revisaré con un poco más de detalle los alcances problemáticos de esta comprensión por parte de las autoridades del Ministerio Público.

⁴ Debe recordarse que en Italia buena parte de la estrategia de combate contra la corrupción política y administrativa al inicio de la década de los `90 que significó al descabezamiento de la clase política en dicho país fue llevada adelante por fiscales, muchos de los cuales se transformaron en figuras políticas y fueron electos en cargos de representación popular con posterioridad.

⁵ Véase como ejemplo las expresiones del Fiscal Nacional quien señala “En nuestro concepto es esencial que se respete la autonomía constitucional y legal del Ministerio Público, porque estamos ciertos de que si esta no se respeta plenamente no se está cumpliendo un principio central de la reforma, sin perjuicio de que si esta autonomía no se hubiera consagrado de manera amplia, habría sectores políticos que no hubieran apoyado esta reforma”. Guillermo Piedrabuena, La Autonomía del Ministerio Público, en El Mercurio, 19 de marzo de 2.001, pág A2. En una entrevista más reciente, el mismo ha señalado que “Si hay un bien valioso que voy a defender es la autonomía que establece la constitución”. Véase, Se Hará Justicia, El Mercurio 30 de septiembre de 2.001, pág. D 11.

3.- La Autonomía del Ministerio Público como Independencia Judicial

Un primer nivel de problemas se origina en una cierta equiparación entre el concepto de independencia judicial y la autonomía del Ministerio Público. Así por ejemplo, en la Cuenta Pública anual de abril de 2.001, el Fiscal Nacional, refiriéndose a la colaboración entre las distintas instituciones de la reforma, señaló “Esta amplia y decidida colaboración tiene que darse sin perjuicio de la autonomía legal de las distintas instituciones, en especial aquellas que tienen autonomía constitucional como el Poder Judicial y el Ministerio Público”. De esta forma, se equipara el estatuto de independencia del Poder Judicial a la autonomía del Ministerio Público y se limita el espectro de colaboración entre las instituciones a aquellos ámbitos en los que se deje intacta la esfera de autonomía de las mismas. Dicho en una forma más extrema, me coordino hasta donde sienta que dicha actividad afecta la posibilidad de hacer las cosas como estimo conveniente.

En mi opinión, la independencia judicial es un concepto diferente al de la autonomía requerida por el Ministerio Público debido a los objetivos que se pretenden lograr con ella. Al nivel judicial, la independencia importa una garantía para los ciudadanos de acuerdo a la cual cada uno de los jueces, al momento de adoptar las decisiones que la ley les entrega, deben estar absolutamente ajenos de cualquier influencia externa (de los otros poderes del Estado) o interna (del propio Poder Judicial). Ello se explica porque esta es la única forma de legitimar que una agencia estatal que constituye tercero distinto a las partes sea quien resuelva el conflicto generado entre ellas.

El caso del Ministerio Público es diferente. En general, un Ministerio Público moderno que desee tener un rol protagónico en la persecución penal requiere del desarrollo de diversas y complejas relaciones con los otros Poderes del Estado para poder actuar eficientemente en el cumplimiento de sus objetivos. Incluso requiere actuar proactivamente en generar ese tipo de vínculos o estar dispuesto a aceptar mayores niveles de coordinación con otras instituciones en la determinación de políticas de actuación. Relaciones de esta naturaleza resultan impensables dentro del marco cubierto por concepto tradicional de independencia judicial. Así, si bien es cierto el Poder Judicial también requiere desarrollar relaciones con los otros poderes del Estado para el cumplimiento de sus funciones, la intensidad y complejidad de ellas, por el tipo de funciones que desempeña y los objetivos que pretende, son muy diferentes. Por ejemplo, el Ministerio Público requiere una interacción intensa y permanente con el Ejecutivo, negociando incluso algunos aspectos, a objeto de determinar e implementar sus políticas de persecución y coordinarse adecuadamente con la ejecución de la política criminal estatal. Lo mismo ocurre con el Legislativo. Este tipo de relaciones constituyen una zona gris o de muy alto riesgo desde el punto de vista de la independencia judicial, que da cuenta de la diferencia entre el sentido de ambos conceptos para cada una de las instituciones. Gráficas resultan a este respecto las palabras de Guarnieri, quien señala que “En los países más democráticos existen lazos institucionales entre el Ministerio Público y el sistema político. Incluso con ciertas variaciones entre países, siempre existen mecanismos específicos que permiten que la persecución penal sea influenciada por el medio ambiente político, al menos en líneas

generales.”⁶ Ello, sin duda, sería algo difícil de sostener respecto al Poder Judicial en un contexto en el que se respete su independencia.

A nivel de independencia interna, también es posible encontrar diferencias fundamentales entre Poder Judicial y Ministerio Público. La justificación de la independencia interna a nivel judicial no se aviene con la naturaleza de las funciones cumplidas por el Ministerio Público. Así, en buena parte de los países de nuestra tradición jurídica, el Ministerio Público se organiza como una institución unitaria y jerárquica en virtud de la cual las autoridades superiores siempre tienen posibilidades de ordenar prácticas concretas a los fiscales de inferior rango, sin que ello afecte el núcleo básico de autonomía que se reclama para la misma e incluso siendo necesaria para poder ejecutar una política de persecución penal igualitaria y controlable. En definitiva, la forma tradicional de estructurar el Ministerio Público en nuestros países es incompatible con el concepto de independencia interna manejado a nivel judicial. En el área judicial eso constituiría un grave problema en tanto que a nivel del Ministerio Público resulta indispensable para la eficiencia de la institución.

Ahora bien, la equiparación del estatuto de autonomía a la independencia del sistema judicial ha generado en nuestro país un cierto aislamiento institucional del Ministerio Público. Esta situación es muy problemática ya que transforma al Ministerio Público en un órgano distante y poco accesible por parte de los distintos operadores del sistema y de la ciudadanía en general. Esto afecta la capacidad de la reforma para legitimarse en un escenario de cambio institucional en que dicho proceso es esencial. Por otra parte, el aislamiento limita los niveles de coordinación que debieran existir entre las distintas agencias que forman parte del sistema de justicia criminal, ya sea tanto al nivel de funcionarios operativos como de las cabezas de las respectivas instituciones. Ello ha sido especialmente grave debido a que la magnitud del cambio que importa la reforma requiere una interacción diaria entre los distintos actores para permitir superar los innumerables problemas prácticos que se enfrentan en el trabajo cotidiano. De otra parte, requiere de una interacción permanente entre las autoridades para evaluar los resultados, corregir las deficiencias detectadas y potenciar las experiencias exitosas.⁷

Sobre este último punto, la Comisión de Evaluación creada por el Ministerio de Justicia, en su informe de septiembre pasado, destaca que buena parte de los problemas detectados en el funcionamiento de la reforma en la IV y IX regiones podría superarse con cierta facilidad con una mejor, más constante y substantiva coordinación interinstitucional. En mi opinión, resulta difícil lograr aquello en la medida que el Ministerio Público no se desprenda de la idea de autonomía concebida como independencia judicial debido a lo limitativo que ella resulta para el desarrollo de relaciones intensas de colaboración con otras agencias del sistema.

⁶ Ver Carlo Guarnieri, *Justice and Politics: The Italian Case in Comparative Perspective*, en *Indiana International & Comparative Law Review* n°4, pág. 249.

⁷ Cabe hacer notar en este punto que la Comisión de Coordinación prevista en la reforma al Código Orgánico de Tribunales, institución creada para generar un espacio de interacción entre las cabezas de las distintas instituciones de la reforma, ha estado más de cinco meses paralizada sin que cite a una reunión. Como se podrá apreciar esto no es de responsabilidad del Ministerio Público, aún cuando da cuenta de una cierta pasividad institucional respecto del funcionamiento de la misma.

5.- La Autonomía como Inmunidad

Un segundo nivel problemático en la interpretación que las autoridades superiores del Ministerio Público parecieran compartir, es la idea que se podría denominar de autonomía como inmunidad o como un estatuto jurídico que protege o blinda a la institución frente al control público y crítica acerca de su funcionamiento. Este fenómeno pareciera repetirse en otros sistemas donde se ha identificado que uno de los principales desafíos para el control y responsabilidades de las instituciones del sistema de justicia criminal se encuentra precisamente en la invocación de distintos niveles de independencia y autonomía.⁸

El control público y crítica de la fiscalía en su gestión ha sido un tema que ha generado diversos problemas y roces en nuestro país. En efecto, en diversas oportunidades el Fiscal Nacional ha reaccionado fuertemente invocando la autonomía del Ministerio Público para hacer frente a críticas formuladas por distintos sectores en relación a la gestión de la institución. Por ejemplo, en una entrevista en la que se le preguntaba acerca de críticas vertidas por sectores de académicos vinculados a la reforma por una supuesta exclusión en la etapa inicial de implementación del Ministerio Público, el Fiscal respondió “Las puertas están abiertas. O sea si alguno de ellos quiere venir a dar capacitación, clases, pedir audiencias, bienvenidas. Pero se quieren transformar en controladores del Ministerio Público. No puedo aceptar, por el principio de autonomía constitucional, que –a pretexto que existe un grupo muy valioso de gente joven que inspiró la reforma- yo no pueda desenvolverme sin pedirles su consentimiento”⁹. Esta misma idea se repite en otra entrevista que ya fue citada en la que el Fiscal Nacional señala “He podido apreciar cierta incompreensión en cuanto a la autonomía constitucional del Ministerio Público. Han surgido comentarios en el sentido de que se está evaluando lo que hacemos en forma crítica y, además, comentarios sobre la presunta inconstitucionalidad de los instructivos generales que elaboramos. Este asunto es muy delicado para mí. Si hay un bien valioso que voy a defender, es la autonomía que establece la constitución”¹⁰. Otro ejemplo de esta situación se dio a propósito de críticas formuladas por el Defensor Público a los instructivos del Ministerio Público. En esa oportunidad el Fiscal Nacional señaló: “Me han parecido muy inapropiadas las críticas, primero porque él es jefe de un servicio público vinculado al Ministerio de Justicia encargado de la Defensoría Penal Pública. Que yo sepa, ninguna ley le ha dado autoridad para criticar la acción de otros sectores de la reforma”.¹¹ En esa oportunidad el Fiscal Nacional reclamó ante el Ministerio de Justicia “porque un Poder se está inmiscuyendo en otro”.¹²

Estas reacciones dan cuenta que el estatuto de autonomía constitucional se invoca como un resguardo frente al control público y la crítica, lo que resulta sumamente

⁸ Véase Philip Stenning, Introduction, en *Accountability for Criminal Justice*, University of Toronto Press, Canadá 1995, pág. 7.

⁹ Véase, *La Revolución de la Justicia*, El Mercurio, 17 de Diciembre de 2.000, pág. D 16.

¹⁰ Véase, *Se Hará Justicia*, El Mercurio 30 de septiembre de 2.001, pág. D 11.

¹¹ Véase *El Fiscal Rechaza Críticas a su Gestión*, El Mercurio, 8 de septiembre de 2.001, pág. C1.

¹² Véase, *Críticas y Respuestas*, El Mercurio, 15 de septiembre de 2.001, pág. A3.

conflictivo respecto de los valores básicos que inspiran a un Estado de Derecho. En efecto, un aspecto básico que caracteriza dicha forma de organización política es la existencia de instituciones públicas abiertas al control y responsables de su gestión. Por lo mismo, en el contexto general de procesos de reforma al Estado que muchos países han experimentado recientemente, el tema de la responsabilidad y control de las instituciones públicas es visto como un elemento crucial para el éxito de la misma desde el punto de vista de su eficiencia y legitimidad procedimental.¹³ Así, “El problema del diseño institucional de instituciones públicas debe necesariamente hacerse cargo hoy en día de una detallada arquitectura de controles y responsabilidades”.¹⁴

Dentro de este marco, el reclamo o incluso el malestar frente al control y crítica pública invocando como justificación el estatuto de autonomía de una institución parece completamente fuera de foco. Más allá de lo problemático que esto resulta en la estructuración de una institución pública en un Estado de Derecho, dicha concepción se traduce nuevamente en un aislamiento institucional del Ministerio Público y en un factor que dificulta un nivel de interacción y coordinación más amplio entre las instituciones. Junto con lo anterior, esta actitud del Ministerio Público se ha traducido en una política ambigua respecto a la transparencia institucional, es decir, la entrega de información en forma abierta y permanente a la opinión pública.¹⁵ Incluso ha llevado en varias oportunidades a que la institución se haya negado formal e informalmente a formar parte de estudios evaluativos de la marcha de la reforma. Este último aspecto es clave en un proceso que se definió como de implementación gradual precisamente con el objetivo de evaluar muy de cerca el funcionamiento de las distintas instituciones a fin de anticipar y corregir problemas en las regiones en donde el sistema se implementará con posterioridad. Finalmente, esta actitud del Ministerio Público ha impedido un debate público vigoroso acerca de la marcha de la reforma indispensable para su legitimación en la ciudadanía y para contar con mayor información que permitan evaluar sus avances.

6.- Conclusiones

Las autoridades superiores del Ministerio Público han manifestado en forma reiterada en el último tiempo su disposición para colaborar y coordinarse intensamente con los distintos organismos públicos vinculados al sistema de justicia criminal con el objetivo de lograr un funcionamiento óptimo del nuevo proceso penal.¹⁶ Esta actitud parece ser un primer paso muy relevante para la superación de los problemas descritos en este trabajo. Con todo, dichos resultados pasan no sólo por una buena disposición institucional, sino que principalmente por una nueva concepción de la autonomía en las autoridades del Ministerio

¹³ Véase Sanjay Reddy y Anthony Pereira, *The Role and Reform of the State*, Working Paper n° 8, UNDP, 1998, págs. 4 a 6.

¹⁴ *Idem* pág. 6 (la traducción del inglés es mía)

¹⁵ Es necesario acotar que la transparencia tiene alcances mayores ya que no sólo significa entrega permanente de información, sino que también la existencia de procedimientos claros y controlables al interior de la institución y el diseño de programas orientados a promover la difusión y el acceso fácil y abierto a la información.

¹⁶ Así por ejemplo véase las declaraciones del Fiscal Nacional en, *Estamos Marcando Rumbo con la Reforma Procesal Penal*, en *La Semana Jurídica* n° 55, 26 de noviembre al 2 de diciembre de 2.001 Inserción.

Público que permita en la práctica cumplir con dichas aspiraciones. Los alcances precisos de esta nueva concepción siguen siendo un debate pendiente en nuestro país. Es de esperar que éste sea tenido pronto ya que su falta se ha traducido en problemas concretos en el funcionamiento del sistema que deben ser corregidos para evitar que ellos pongan en tela de juicio la necesidad de una reforma tan importante para nuestro país como lo es la reforma procesal penal.