

Proyecto de ley, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señor De Urresti, señoras Pascual y Sepúlveda y señor Huenchumilla, para incorporar en la ley N° 19.640, que establece la ley orgánica constitucional del Ministerio Público, la inhabilidad de quienes hayan sido fiscales para ser nombrados en determinados cargos públicos, en los términos que indica.

ANTECEDENTES

La institucionalidad procesal penal chilena descansa sobre la premisa fundamental de la autonomía constitucional del Ministerio Público, órgano que, de conformidad al artículo 83 de la Constitución Política de la República, posee la exclusividad en la dirección de la investigación de hechos constitutivos de delito. Esta autonomía no es una prerrogativa meramente orgánica, sino que constituye una garantía sistémica indispensable para el cumplimiento del principio de objetividad consagrado en el artículo 3 de la Ley N° 19.640. Dicho mandato obliga a los fiscales a conducir sus actuaciones con absoluta imparcialidad, velando con igual celo tanto por los hechos que fundan la culpabilidad como por aquellos que permiten eximir de responsabilidad al imputado.

No obstante, la eficacia de esta autonomía se ve amenazada por el fenómeno de la permeabilidad entre la persecución penal y el poder político de turno. La posibilidad de que quienes detentan la titularidad de la acción penal pública puedan ser designados, de manera inmediata tras el cese de sus funciones (o incluso, interrumpiendo sus funciones), en cargos de exclusiva confianza del Presidente de la República, tales como Ministros de Estado, Subsecretarios, Secretarías Regionales Ministeriales o Delegados Presidenciales, genera un riesgo ex ante de colisión de intereses. Esta transición institucional, conocida en la doctrina administrativa como el fenómeno de la "puerta giratoria", lesiona la apariencia de imparcialidad que debe investir a todo persecutor, pues permite cuestionar si sus decisiones procesales pretéritas estuvieron motivadas por la aplicación estricta de la ley o por la expectativa de una futura promoción política en el seno de la administración activa.

FUNDAMENTOS

1. Sobre el principio de objetividad en la persecución penal

El Ministerio Público chileno está estructurado sobre el principio de objetividad, que constituye un deber jurídico esencial en el ejercicio de la función persecutoria. Este principio exige que los fiscales actúen con independencia, desapasionamiento y desinterés personal, investigando con igual celo tanto los hechos y circunstancias que funden o agraven la

responsabilidad penal del imputado como aquellos que lo eximan, extingan o atenúen su responsabilidad. No se trata, por tanto, de un órgano diseñado para sostener una posición unilateral orientada exclusivamente a obtener condenas, sino de una institución a la que el ordenamiento le impone un estándar reforzado de neutralidad funcional en la búsqueda de la verdad y en la correcta aplicación de la ley.

La objetividad del Ministerio Público cuenta con una consagración normativa amplia y reiterada. La Constitución en su artículo 83 establece que este órgano debe dirigir la investigación no solo de los hechos constitutivos de delito y de la participación punible, sino también de aquellos que acrediten la inocencia del imputado. La Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público (arts. 1,3 y 55) refuerza esta obligación al disponer que los fiscales deben adecuar sus actos a un criterio objetivo y velar únicamente por la correcta aplicación de la ley, investigando con igual celo lo favorable y lo desfavorable al imputado, y contempla incluso causales de inhabilitación cuando existan circunstancias que permitan presumir falta de objetividad. A su vez, el Código Procesal Penal (art. 77, 93 y 98) exige que la acción penal pública se ejerza con estricta sujeción a este principio y reconoce derechos del imputado directamente vinculados a él, como la posibilidad de solicitar diligencias destinadas a desvirtuar las imputaciones, reforzando así su dimensión de garantía.

De este diseño institucional se desprende que el Ministerio Público no actúa simplemente como una parte interesada en el proceso penal, sino que el sistema lo concibe también como un “custodio de la ley”, con deberes que incluyen resguardar derechos del imputado y colaborar en el esclarecimiento de la verdad, incluso cuando ello no favorezca la hipótesis acusatoria. Precisamente por esta configuración, la legitimidad de su actuación debe descansar en una exigencia especialmente intensa de independencia respecto de intereses políticos contingentes y de toda expectativa de proyección en cargos de dirección gubernamental.

En este contexto, el tránsito inmediato desde funciones de alta responsabilidad en el Ministerio Público, como Fiscal Nacional, Fiscal Regional o Fiscal Adjunto, a cargos de gobierno de naturaleza eminentemente política, tales como Ministros de Estado, Subsecretarios, Secretarías Regionales Ministeriales o Delegados Presidenciales, es susceptible de afectar no solo la imparcialidad, sino también la apariencia de objetividad con que deben haber actuado en investigaciones previas, especialmente en causas de relevancia política o institucional. Ello puede debilitar la confianza pública en que las decisiones investigativas se adoptan exclusivamente conforme a criterios jurídicos, sin que existan incentivos asociados a futuras designaciones en el Poder Ejecutivo.

Por esta razón, la inhabilidad temporal propuesta se justifica como un mecanismo de resguardo institucional, coherente con el estatuto constitucional y legal de objetividad que

rige al Ministerio Público. No constituye una sanción personal, sino una regla de enfriamiento destinada a proteger la separación funcional entre persecución penal y conducción política del Gobierno, así como a fortalecer la confianza ciudadana en la neutralidad e independencia del órgano persecutor.

2. Armonía con el ordenamiento jurídico

La inhabilidad de dos años se justifica por su coherencia con el régimen constitucional establecido en el artículo 57, que contempla restricciones temporales orientadas a evitar que el ejercicio de determinadas funciones públicas se utilice como plataforma de proyección hacia cargos de poder político. Su fundamento no es punitivo, sino preventivo: resguardar la probidad, la igualdad en la competencia política y la confianza pública en que las decisiones adoptadas durante el desempeño del cargo no estén condicionadas por expectativas de nombramientos de cargos. El plazo de dos años constituye, así, un período de enfriamiento razonable, ya reconocido a nivel constitucional, que permite disipar vínculos funcionales recientes y reducir riesgos de instrumentalización del cargo.

Esta justificación se intensifica respecto de quienes han ejercido funciones de fiscal, atendido su deber de objetividad y su acceso a información penal altamente sensible, que puede involucrar a autoridades o materias de alto impacto institucional. Permitir su tránsito inmediato a cargos de exclusiva confianza presidencial, establecidos en el artículo 32 de la Constitución, genera un riesgo de cruce indebido entre la función persecutoria y la conducción política del Gobierno. En coherencia con el diseño constitucional, se trata de una restricción temporal proporcionada, que replica un estándar ya aceptado para prevenir la utilización de funciones públicas como antesala de posiciones políticas de elección popular.

3. Sustento constitucional y jurisprudencial de la razonabilidad de la inhabilidad

En concordancia con lo anterior, la doctrina del Tribunal Constitucional ha sido consistente al señalar que las inhabilidades para el acceso a funciones públicas son plenamente compatibles con la Carta Fundamental siempre que observen los cánones de razonabilidad y proporcionalidad. Según lo razonado por la magistratura constitucional en las sentencias Rol N° 807 del año 2007 y Rol N° 1968 del año 2011, las limitaciones de derechos son lícitas cuando no resultan arbitrarias y persiguen un fin constitucionalmente relevante. En el caso de la presente reforma, la restricción de dos años para el nombramiento en cargos de confianza política se justifica en la necesidad de cautelar el principio de probidad administrativa, consagrado en el artículo 8 de la Constitución Política, el cual exige que el interés general prevalezca sobre el interés particular de los funcionarios. Al respecto, el Tribunal Constitucional ha sostenido en el fallo Rol N° 1990 del año 2012 que la probidad impone estándares éticos preventivos que aseguren una conducta funcionaria intachable, lo que en la especie se traduce en evitar que la función persecutora sea utilizada como una

plataforma de posicionamiento político personal.

Asimismo, la jurisprudencia constitucional reciente, expresada en los fallos Rol N° 11904 del año 2022 y Rol N° 12088 del año 2022, ha reforzado la tesis de que el Ministerio Público debe operar bajo un régimen de independencia que garantice el debido proceso. Esta protección es congruente con los estándares internacionales fijados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, especialmente en el caso *Martínez Esquivia vs. Colombia*, donde se establece que los fiscales, dada la naturaleza de su función, requieren de salvaguardas de estabilidad e independencia análogas a las de los jueces. La carencia de un periodo de enfriamiento entre la función fiscal y la confianza política directa contraviene estas directrices, pues debilita la confianza pública en que la justicia se administra sin sesgos partidistas.

Finalmente, la armonía del ordenamiento jurídico exige una simetría entre las distintas inhabilidades ya existentes. Resulta contradictorio que la Constitución Política, en su artículo 57 inciso segundo, imponga plazos de cesación en el cargo para quienes optan a cargos de elección popular, y que dicha restricción no se extienda a cargos de designación directa por el Poder Ejecutivo, donde el vínculo de subordinación y dependencia es aún más estrecho. Por tanto, el establecimiento de este periodo de carencia de dos años para los fiscales que pretendan asumir cargos de alta dirección política no solo es una medida de transparencia, sino un imperativo para resguardar la incolumidad de la persecución penal frente a las contingencias del poder administrativo, asegurando que la acción penal sea siempre un ejercicio de derecho y nunca un instrumento de política contingente.

Objetivo del Proyecto: la finalidad de la moción de los senadores firmantes es establecer una inhabilidad temporal específica, prohibiendo nombrar como Ministros de Estado, Subsecretarios, Secretarías Regionales Ministeriales, Delegados Presidenciales Regionales o Delegados Presidenciales Provinciales a quienes, dentro de los dos años anteriores a su designación, se hayan desempeñado como Fiscal Nacional, Fiscal Regional o Fiscal Adjunto del Ministerio Público. Con ello se busca resguardar la autonomía del ente persecutor y la probidad en la conformación del gobierno.

PROYECTO DE LEY

Artículo único: Agréguese un artículo 63 bis, nuevo, en la Ley N°19640 que establece la ley orgánica constitucional del Ministerio Público, en el siguiente tenor:

“Artículo 63 bis: No podrán ser nombrados Ministros de Estado, Subsecretarios, Secretarías Regionales Ministeriales, Delegados Presidenciales Regionales ni Delegados Presidenciales Provinciales quienes, dentro de los dos años anteriores a su designación, se hayan

desempeñado como Fiscal Nacional, Fiscal Regional o Fiscal Adjunto del Ministerio Público, cualquiera haya sido la calidad jurídica de su nombramiento.”