

INFORME GLOBAL
CAPACITACIÓN EN MATERIA DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA
DIRIGIDA A FISCALES Y FUNCIONARIOS DEL MINISTERIO PÚBLICO

I. Objetivo General

Entregar a funcionarios y fiscales una visión general sobre el procedimiento de las investigaciones administrativas, tanto desde un aspecto formal como de fondo, con observación de la normativa que rige el Sistema de Responsabilidad Administrativa del Ministerio Público.

En cuanto a la forma, se describe el procedimiento de las investigaciones administrativas, distinguiendo las diferencias respecto de fiscales o funcionarios; se abordan aquellos problemas que se presentan con mayor frecuencia durante la tramitación, a fin de fijar interpretaciones y de proponer mejores prácticas.

Respecto a la parte sustantiva, se establece el marco jurídico que define la potestad del Fiscal Nacional y se comparte jurisprudencia con que cuenta la Fiscalía Nacional, haciendo referencia a las situaciones de hecho que han originado las investigaciones y las respectivas sanciones aplicadas.

Se espera que este proceso de retroalimentación permita reducir futuras infracciones a los deberes funcionarios, como también uniformar o tender a uniformar criterios de procedimiento y de sanciones a aplicar. Asimismo, se busca mejorar la percepción de fiscales y funcionarios respecto de la materia, y junto con lo anterior, mejorar también la percepción de la comunidad respecto de la responsabilidad institucional.

II. Objetivos Específicos

Como objetivos específicos de la capacitación, se abordaron los siguientes aspectos:

- Revisión de la normativa constitucional, legal y reglamentaria que sustenta el sistema interno de responsabilidad administrativa, haciendo referencia a las fuentes de la potestad disciplinaria del Fiscal Nacional, y a las que conforman el estatuto funcionario de fiscales y funcionarios.
- Comentarios sobre ciertos criterios básicos para la disposición de una IA.
- Revisión del procedimiento que siguen las investigaciones administrativas, contemplado en el Reglamento de Responsabilidad Administrativa y Ley 19.640 en su caso, tanto para el caso de funcionarios como de fiscales.
- Exposición de los problemas más frecuentes que se observan, relativos a la tramitación de una IA.

- Comunicación de jurisprudencia recabada en los últimos años, en cuanto al hecho investigado, calidad de funcionario o fiscal sujeto de investigación, y sanción aplicada.
- Revisión de la relación entre investigaciones administrativas e investigaciones penales, y de la relación entre responsabilidad administrativa, evaluaciones de desempeño, y aplicación del artículo 81 letra k) Ley 19.640.
- Difusión del rol de la Unidad de Asesoría Jurídica de la Fiscalía Nacional.

III. Metodología

La metodología utilizada fue la siguiente:

- **Expositores.** La capacitación se efectuó por dos abogados de la Unidad de Asesoría Jurídica por cada Fiscalía Regional. La primera dupla, conformada por los abogados Carolina Cruzat Vega (CCV) y José Veizaga González (JVG) efectuó la capacitación a 6 Fiscalías Regionales durante el segundo semestre del año 2011; y la capacitación a la Fiscalía Regional del Maule fue realizada por los abogados Cruzat y Diego García Prieto (DGP). La segunda dupla, conformada por los abogados Lorena Líbano Rivera (LLR) y Ricardo Mestre Araneda (RMA) efectuó la capacitación a 3 Fiscalías Regionales durante el segundo semestre del año 2011 y a las restantes cuatro, durante el primer semestre del año en curso.
- **Fecha.** El segundo semestre del año 2011 se dio inicio al programa, y de acuerdo al cronograma planificado, se efectuó la capacitación a 10 Fiscalías Regionales. El primer semestre del año 2012 se efectuó la capacitación a las restantes 4 Fiscalías Regionales, excluyendo a las Metropolitanas, las que serán capacitadas durante el segundo semestre del año en curso.
- **Duración de la jornada.** Desde las 9:00 hrs. hasta las 16:00 hrs., con pausa para café y almuerzo.
- **Contenidos.** En la estructura del contenido de la capacitación, se contempló cubrir la normativa relacionada con el sistema de responsabilidad administrativa, las fuentes de la potestad disciplinaria del Fiscal Nacional, y mención de los proyectos de ley relacionados. Como otro capítulo, se consideró el procedimiento de las investigaciones administrativas, relación del Derecho Administrativo con el Derecho Penal, paralelo de la responsabilidad administrativa con las evaluaciones de desempeño y aplicación del artículo 81 letra k) Ley 19.640, alcance de la Ley de Transparencia en materia de investigaciones administrativas, y jurisprudencia de la Institución relativa a responsabilidad administrativa.
- **Metodología de trabajo.** En base a exposición, y con intervención de los asistentes, propiciada por la naturaleza de la materia de la capacitación.

- **Material de Capacitación:** Se elaboró un Power Point y un set de documentos con la normativa vigente que rige la tramitación de las investigaciones administrativas.
- **Asistentes.** El número fue variable en cada Fiscalía Regional, según cuadro que se indica más adelante, pero cabe destacar que entre los asistentes se contó con la presencia de autoridades, Fiscal Regional y/o Director Ejecutivo Regional, así como de abogados asesores, fiscales y directivos.

IV. Temas relevantes para los asistentes

Durante las capacitaciones realizadas en las distintas Fiscalías Regionales, se logró, entre otros, uno de los objetivos trazados al diseñar esta actividad, en cuanto a recoger las inquietudes, consultas y/o proposiciones que pudiesen plantear los funcionarios y fiscales asistentes. Dependiendo de la Fiscalía Regional, cual más cual menos, se produjo una activa participación de parte de los asistentes ante las materias expuestas, intervenciones que han sido reflejadas en el próximo acápite, V, en que se informa el resultado de las capacitaciones por cada Fiscalía Regional.

A modo de resumen, entre las inquietudes y consultas formuladas por los asistentes, se destacan las siguientes, ya sea por la reiteración en distintas Fiscalías Regionales, porque generaron algún debate o bien, por lo particular del planteamiento:

- Se planteó la dificultad para el investigador, en ciertos casos, para formular cargos sin que ello implique una valoración de la responsabilidad del investigado. Algunas opiniones sostienen que al decidir sobre la formulación de cargos, necesariamente el investigador debe hacer un juicio sobre responsabilidad.
- También fue objeto de debate el acceso del investigador a los correos electrónicos del investigado.
- Se comentó la posibilidad de tipificar conductas constitutivas de infracciones administrativas, con interés en contar con una base que relacione conductas con sanciones aplicadas.
- También hubo interés en precisar la eventual doble sanción por una conducta, esto es, sanción administrativa e incidencia en la evaluación.
- Se propuso regular la materia relativa al momento para notificar la resolución de inicio al investigado. Los participantes plantean la necesidad de que el investigado tome conocimiento de que la investigación administrativa se dirige en su contra desde el primer momento.

V. Cuadro resumen de cada una de las capacitaciones efectuadas en las Fiscalías Regionales a lo largo de Chile, durante el segundo semestre de 2011 y primer semestre de 2012.

FR	Fecha	Dupla	N° asistentes	Lugar
XV	18.08.11	CCV/JGV	7 personas: FR, fiscal jefe de Arica, DER, dos abogados asesores, dos fiscales adjuntos.	Arica. Sala de Reuniones FR.
<p>Temas relevantes a destacar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Que el Reglamento no define lo que es responsabilidad administrativa; y además que el concepto del artículo 5 es tautológico. - Se plantea la posibilidad de homologar las sanciones y las conductas típicas. - Posibilidad de aumentar el plazo de los descargos cuando las IA son voluminosas. - Alcance de las causales de implicancia y recusación en una región con un número limitado de fiscales y funcionarios. 				

FR	Fecha	Dupla	N° asistentes	Lugar
I	17.08.11	CCV/JGV	16 personas: DER, fiscales adjuntos, administradores de fiscalías, directivos.	Iquique. Salón de conferencias, Hotel Terrado Suites.
<p>Temas relevantes a destacar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Alcances de la causal de remoción por condena por crimen o simple delito. Jurisprudencia de la CGR. - Alcances de la acusación y suspensión condicional del procedimiento en materia administrativa. - Plazo muy breve de las investigaciones; posibilidad de aumentarlo por lapsos de tiempo mayores. - Tema del secreto de las investigaciones penales; alcances en una IA. Sugerencia de incorporar tales antecedentes como anexos o bien como constatación de diligencia por parte del investigador. 				

FR	Fecha	Dupla	N° asistentes	Lugar
II	06.09.11	CCV/JGV	9 personas: DER, directivos, abogados asesores y fiscales adjuntos.	Antofagasta. Salón de conferencias, Hotel Alto del Sol.
<p>Temas relevantes a destacar:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Facultades amplias del investigador v/s equilibrio con las garantías del debido proceso que se debe otorgar al investigado. - Tema del secreto de las investigaciones penales; alcances en una IA. Sugerencia de incorporar tales antecedentes como anexos o bien como 				

constatación de diligencia por parte del investigador.

FR	Fecha	Dupla	N° asistentes	Lugar
III	01.09.11	LLR/RMA	20 personas: FR, DER, directivos, abogados asesores, fiscales, administradores de fiscalías, funcionarios profesionales y administrativos	Salón ACHS

Temas relevantes a destacar:

- Generó interés el acceso que puede o no tener el investigador a los correos electrónicos del investigado.
- La capacitación tuvo una buena acogida, en especial porque permite que otros funcionarios distintos a los abogados asesores estén en condiciones de asumir el rol de investigadores.

FR	Fecha	Dupla	N° asistentes	Lugar
IV	04.10.11	LLR/RMA	15 personas: DER, directivos, abogados asesores, fiscales, funcionarios profesionales y administrativos	Caja Compensación Los Andes

Temas relevantes a destacar:

- El tema de las IA sobre vencimiento del plazo sin interposición de acusación fue bastante debatido, respecto al hecho de que se sanciona sí o sí, lo que quedaría en evidencia con las reaperturas por el FN. Para qué investigar? Replicamos acerca de la necesidad de indagar sobre las circunstancias en que ocurrieron los hechos, lo que podría implicar una distribución de responsabilidades, no tan solo del fiscal.
- Se opinó por los asistentes que cuando el investigador no formula cargos, las sucesivas reaperturas ordenadas por el FN evidencian falta de confianza en el investigador y en el sistema.
- Se planteó la posibilidad de tipificar conductas constitutivas de infracciones administrativas, con interés en contar con una base que relacione conductas con sanciones aplicadas.
- También hubo interés en precisar la eventual doble sanción por una conducta, esto es, sanción administrativa e incidencia en la evaluación.
- Se plantea el tema del acceso que puede o no tener el investigador a los correos electrónicos del investigado.

FR	Fecha	Dupla	N° asistentes	Lugar
V	19.10.11	CCV/JGV	22 personas: directivos, fiscales jefes, abogados asesores, fiscales adjuntos.	Valparaíso. Sala reuniones FR.

Temas relevantes a destacar:

- Independencia de la responsabilidad administrativa y de la evaluación de desempeño. Alcance de cada una.
- Como medida preventiva, se plantea la posibilidad de trasladar al investigado a otro lugar de trabajo, en vez de utilizar la suspensión de funciones. Lo anterior, por las ventajas que ello implicaría al evitar la sobrecarga de trabajo al interior de la Unidad de desempeño del investigado.
- Derechos del investigado.
- Recomendación de incorporar en las carpetas de investigación los antecedentes de las tres últimas evaluaciones de desempeño de los investigados.

FR	Fecha	Dupla	N° asistentes	Lugar
VI	03.11.11	LLR/RMA	20 personas: FR, DER, directivos, abogados asesores, fiscales, funcionarios profesionales y administrativos.	Dependencias Contraloría Regional

Temas relevantes a destacar:

- Se propuso regular la materia relativa al momento para notificar la resolución de inicio al investigado.
- Hubo interés en precisar la eventual doble sanción por una conducta, esto es, sanción administrativa e incidencia en la evaluación.
- También se planteó el alcance de la recusación respecto de la validez de las actuaciones efectuadas hasta ese momento.
- Se repite tema del acceso que puede o no tener el investigador a los correos electrónicos del investigado.

FR	Fecha	Dupla	N° asistentes	Lugar
VII	15.11.11	CCV/DGP	18 personas: DER, directivos, fiscales jefes, abogados asesores, administradores.	Talca. Sala capacitación CGR.

Temas relevantes a destacar:

- Posibilidad del investigador de acceder al correo electrónico institucional de los investigados.
- Sanción en relación a declaración de intereses y patrimonio de los fiscales. Cuándo procede IA y cuándo se aplica sanción directamente.

FR	Fecha	Dupla	N° asistentes	Lugar
VIII	07.06.12	LLR/RMA	32 personas: FR, DER, directivos, fiscales, abogados asesores, abogados asistentes de fiscal, administradores de fiscalía local, secretarías, funcionarios profesionales.	Salón Fiscalía Regional

Temas relevantes a destacar:

- Se planteó la dificultad para el investigador, en ciertos casos, para formular cargos sin que ello implique una valoración de la responsabilidad del investigado. Algunas opiniones sostienen que al decidir sobre la formulación de cargos, necesariamente el investigador debe hacer un juicio sobre responsabilidad.
- Se comenta que en otros sistemas existe la posibilidad para que la autoridad que debe resolver la investigación o sumario, ordene al investigador formular los cargos.
- Se formularon comentarios y reparos a la disparidad entre los efectos de la condena y la suspensión condicional del procedimiento en la calidad funcionaria.
- Se planteó el tema de una eventual eliminación del registro de sanciones administrativas, para el caso que estas últimas se hubiesen aplicado por hechos que, actualmente, no serían sancionables. Por ejemplo, ante el uso hoy legítimo del correo electrónico para fines personales, que eventualmente haya sido sancionado por criterios vigentes en esa época. Se agrega la posibilidad de eliminar, bajo ciertas condiciones, los registros sobre sanciones aplicadas a un funcionario.
- Hubo inquietud respecto de la efectiva aplicación del principio del debido proceso, y la posibilidad de avanzar en el Ministerio Público hacia un procedimiento más acorde con los sistemas inquisitivos aplicables en otras materias y que se debaten en la doctrina extranjera, España y Francia.
- Se sugirió la publicación o difusión de un boletín o informativo sobre estas materias para socializar las experiencias que la Asesoría Jurídica recoge.
- Se consulta sobre el uso de las atribuciones de la Contraloría General en el trámite de registro, especialmente respecto a eventuales reparos que se pueda haber formulado a la legalidad de las investigaciones.
- Fue materia de discusión el límite entre las facultades del investigador y el secreto de las investigaciones criminales. Se agrega que el problema se hace más evidente respecto de la eventual publicidad de las investigaciones administrativas.
- También fue objeto de debate el acceso del investigador a los correos electrónicos del investigado.
- En relación a la ausencia del investigado por hacer uso de licencias médicas, se

sugirió como diligencia la consulta al médico tratante respecto de la procedencia de requerir su declaración.

FR	Fecha	Dupla	N° asistentes	Lugar
IX	26.04.12	LLR/RMA	18 personas: fiscales, directivos, asesores, administradores de fiscalía, abogados asistentes de fiscal, otros profesionales.	Salón Fiscalía Regional

Temas relevantes a destacar:

- Sobre el recurrente hecho materia de investigación relativo a la no interposición de la acusación dentro de plazo, se planteó la conveniencia de que el Ministerio Público trabaje en un sistema que prevenga con certeza el caer en la omisión mencionada, antes que la Institución deba “responder a la ciudadanía”.
- Se plantearon distintas posiciones respecto de la eventual facultad del investigador para acceder a los correos electrónicos del inculcado.
- Se reprocha la práctica de aplicar sanción al fiscal adjunto cuando se investigan hechos relacionados con la falta de ejercicio de la acción penal después del cierre de la investigación, en circunstancias que puede quedar acreditado que la responsabilidad recae en personal de apoyo.

FR	Fecha	Dupla	N° asistentes	Lugar
XIV	15.5.12	LLR/RMA	10 personas: FR, fiscales, directivos, asesores y abogados asistentes de fiscal.	Hotel Naguilán

Temas relevantes a destacar:

- Se planteó la dificultad para el investigador, en ciertos casos, para formular cargos sin que ello implique una valoración de la responsabilidad del investigado. Algunas opiniones sostienen que al decidir sobre la formulación de cargos, necesariamente el investigador debe hacer un juicio sobre responsabilidad.
- Se plantearon distintas posiciones respecto de la eventual facultad del investigador para acceder a los correos electrónicos del inculcado.
- Alusión al 81 K. Los participantes afirman que, a pesar de la redacción de la norma, en la práctica, el artículo 81letra k) se aplica como una forma de reproche al funcionario.
- Fue materia de discusión la relación existente entre la resolución de inicio de una Investigación Administrativa y el principio de congruencia que debe guardar con la resolución final.

- Los participantes plantean la necesidad de que el investigado tome conocimiento de que la investigación administrativa se dirige en su contra desde el primer momento.
- Hubo inquietud respecto de las funciones que puede asumir el asistente que designe el investigador. Por ejemplo, en relación a tomar declaraciones o a practicar diligencias investigativas.
- Considerando que, por aplicación de las normas del Código Orgánico la acusación puede dar origen a la suspensión en funciones de un fiscal o funcionario, se consulta sobre la aplicación de ese efecto respecto de situaciones en que los querellantes han forzado la acusación, especialmente teniendo presente que el Ministerio Público había desestimado acusar, y en consecuencia, desestimado sus efectos.

FR	Fecha	Dupla	N° asistentes	Lugar
X	12.04.12	LLR/RMA	12 personas: FR, fiscales, directivos y profesionales.	Salón Fiscalía Regional.

Temas relevantes a destacar:

- Relación entre el principio del debido proceso y la falta de tipicidad. Los asistentes plantean que la inexistencia de faltas tipificadas eventualmente afecta el derecho a defensa de funcionarios y fiscales.
- ¿Cuál es el cuántum de la respuesta, necesario para preservar el orden institucional? A fin de lograr una proporcionalidad y uniformidad en el sistema, es necesario construir o enunciar la pirámide de principios sobre cuya base se estructura la Institución, o jerarquizar los valores institucionales, determinando aquéllos que resultan más relevantes, y en consecuencia originan una respuesta sancionatoria más fuerte. Se sugiere como ejemplo, el que las conductas asociadas a la función pública son más graves que aquéllas de orden privado.
- Se consulta hasta qué punto, por vía de la sanción administrativa, se puede reprochar un criterio jurídico determinado, adoptado por un fiscal durante la tramitación de una causa penal.
- Se sugiere imponer como primera diligencia que el investigado preste declaración al inicio de la IA, a fin que opere y cumpla su objetivo la facultad de recusación y, en general, contribuya a un mejor ambiente laboral, para evitar los comentarios o desinformación que pueda producirse.
- Calidad de secreta o reserva de la investigación, antes de la formulación de cargos. Si un investigado solicita conocer los antecedentes de la IA antes de ese momento, proponen que se acceda a ello.
- En relación a los efectos de la decisión de no formular cargos por consideraciones exculpatorias de responsabilidad, los asistentes admiten la necesidad de rectificar la práctica, sugiriendo incluso separar la función puramente

investigativa de la formulación de cargos.
 - Se manifestaron opiniones diversas respecto de la facultad del investigador para acceder a correos electrónicos de funcionarios o fiscales.

FR	Fecha	Dupla	N° asistentes	Lugar
XI	27.10.11	CCV/JGV	15 personas: FR, DER, fiscales adjuntos, directivos y administradores de fiscalía.	Coihaique. Sala capacitación FR.

Temas relevantes a destacar:
 - Preocupación por la cantidad de denuncias penales contra fiscales.
 - Alcance de las causales de impicancia y recusación en una región con un número limitado de fiscales y funcionarios.

FR	Fecha	Dupla	N° asistentes	Lugar
XII	25.10.11	CCV/JGV	15 personas: FR, DER, directivos, fiscales jefes y adjuntos, abogados asesores, funcionarios.	Punta Arenas, Sala reuniones FR.

Temas relevantes a destacar:
 - Responsabilidad administrativa y responsabilidad penal. Alcances de la acusación/requerimiento y suspensión condicional del procedimiento en materia administrativa.
 - Inquietud por las denuncias penales contra fiscales.
 - Condena por falta como causal de incapacidad sobreviniente.

Finalmente señalar, a modo de comentario general a este programa de capacitación, que la recepción en cada FR a los contenidos y materia del curso fue positiva, los asistentes fueron participativos, las jornadas se realizaron en un clima de acogida y se manifestó interés en el aprendizaje.

PROPUESTAS DE MEJORAS AL REGLAMENTO Y PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

Introducción.

En la etapa de planificación se propuso efectuar algunas modificaciones al Reglamento de Responsabilidad Administrativa de Fiscales y Funcionarios. Las modificaciones en principio fueron aprobadas por el Fiscal Nacional, sin perjuicio de disponerse fueran materializadas cuando terminaran todas las jornadas de capacitación, de forma de incorporar aquellas que resultaran necesarias conforme las experiencias recogidas en las regiones.

En consecuencia, corresponde ahora reunir todas las modificaciones que deban proponerse al Fiscal Nacional, considerando las aprobadas originalmente y las que han surgido a partir de las jornadas de capacitación. También se sugieren mejoras a determinados procedimientos que, sin tener origen o rango normativo, se han instruido a través de oficios o se han consolidado como prácticas dentro de la Institución.

I.- MODIFICACIONES AL REGLAMENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE FISCALES Y FUNCIONARIOS.

A. PROPUESTAS EL AÑO 2011.

1.- Días hábiles:

El artículo 4° del Reglamento establece: *“Todos los plazos contemplados en este reglamento son de días hábiles”*.

Por el Oficio FN N° 463, de 26 de mayo de 2006, y posteriormente por Oficio FN N° 362 de 30 de junio de 2009 que imparte instrucciones generales para la tramitación de investigaciones administrativas, se interpretó que los plazos serán de días hábiles, entendiéndose como tales los que van de lunes a viernes, excluyéndose los sábados, domingos y festivos.

Sin perjuicio de haberse establecido formalmente cómo debe interpretarse la norma, pero considerando que conforme lo dispuesto en el Código Civil los días sábados deben tenerse por hábiles, para prevenir eventuales conflictos en que se invoque, en uno u otro sentido, una eventual contradicción entre norma e interpretación, y a fin de dar certeza tanto a investigadores e investigados, se propone modificar la norma.

Propuesta: Agregar al artículo 4º del Reglamento la siguiente frase: *“Para estos efectos, el día sábado se considera inhábil.”*

2.- Ámbito de eventuales infracciones administrativas:

El artículo 17 del Reglamento dispone en su inciso primero: *“Si el Fiscal Nacional o el funcionario en quien se haya delegado la atribución estimare que determinados hechos ocurridos en cualquier dependencia de la Fiscalía Nacional o de alguna de las Fiscalías Regionales son susceptibles de ser sancionados con una medida disciplinaria, ordenará mediante resolución, la instrucción de una investigación administrativa, la cual tendrá por objeto esencial verificar la existencia de los hechos, la individualización del o los responsables, si los hubiere, y su participación en ellos.”*

Por su parte, los artículos 36, 37 y 38 inciso primero, referidos a los fiscales, disponen:

“Artículo 36º.- *Los fiscales del Ministerio Público tendrán responsabilidad disciplinaria en conformidad a la ley y a las normas del presente reglamento, por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, la que se hará efectiva sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal que de dichos actos pudiere generarse.*

Artículo 37º.- *Si de la investigación administrativa que se efectúe aparecieren hechos que revisten caracteres de delitos cometidos por un fiscal en el ejercicio de sus funciones, el fiscal a cargo de la investigación deducirá la respectiva denuncia, conforme a las disposiciones de la ley procesal penal, informando de ello al Fiscal Regional, quien a su vez, lo informará, de inmediato, al Fiscal Nacional.”*

Artículo 38º.- *La responsabilidad disciplinaria de los fiscales por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones se hará efectiva por el Fiscal Nacional respecto de los Fiscales Regionales y por el Fiscal Regional respecto de los Fiscales adjuntos, de acuerdo con el procedimiento regulado en la ley orgánica y en el presente reglamento.”*

La redacción de estos artículos puede conducir a interpretaciones erróneas. En efecto, parece limitar la eventual responsabilidad administrativa a hechos ocurridos en dependencias de la institución o en el ejercicio de las funciones.

Sin embargo, la responsabilidad administrativa hace sancionable conductas desplegadas fuera del ejercicio de las funciones. Ello obedece a razones legales y no sólo a disposición o la práctica de la Fiscalía Nacional. En efecto, como veremos, la propia Ley 19.640 sanciona expresamente conductas ajenas al desempeño del cargo.

Así por ejemplo, el artículo 50 N° 4 establece que la remoción será procedente por incumplimiento grave de las obligaciones, deberes o prohibiciones. Y la misma ley

ha regulado determinados deberes o prohibiciones que afectan a los fiscales, y que en consecuencia su incumplimiento origina responsabilidad administrativa, respecto de actividades desplegadas fuera del ejercicio del cargo. Podemos citar las disposiciones de los artículos 62 y 63, dedicación exclusiva, incompatibilidad con otra función remunerada, prohibición de ejercer la profesión, uso del cargo para fines ajenos a sus funciones, y en fin, claramente normas restrictivas de actividades ajenas al desempeño del cargo.

Por otra parte, el estatuto funcionario de los fiscales se complementa con las disposiciones reglamentarias que establecen también obligaciones, deberes y prohibiciones, cuya infracción debe ser sancionada, tal como lo indica el artículo 50 N° 4 referido. El mismo criterio debe aplicarse respecto del artículo 50 N° 2 que sanciona la falta de probidad, vías de hecho, injuria o conducta inmoral grave. En el mismo sentido, el artículo 50, cuando ha querido limitar la responsabilidad a hechos propios del desempeño del cargo, lo ha dicho expresamente en el N° 1.

Con el propósito de despejar la aparente limitación del ámbito de aplicación de la responsabilidad administrativa, y a fin de dar certeza tanto a investigadores e investigados, se propone modificar la norma.

Propuesta: - Suprimir del inciso primero del artículo 17 la frase: “...ocurridos en cualquier dependencia de la Fiscalía Nacional o de alguna de las Fiscalías Regionales”

- En el artículo 36, sustituir la frase “...por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones,” por la frase: “...por la infracción a sus deberes, obligaciones o prohibiciones,”

- En el artículo 37 suprimir la frase “en el ejercicio de sus funciones”.

- En el artículo 38, suprimir la frase “...por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones...”

3.- Suspensión de funciones como medida preventiva.

El Reglamento contempla la posibilidad de disponer la suspensión de funciones del investigado como medida preventiva, en la resolución de la autoridad que ordena instruir la investigación.

También entrega esa facultad al investigador, para que la disponga en el curso de la investigación, facultándolo además, para disponer la destinación transitoria.

Si bien se trata de una medida preventiva, se ha estimado que tiene un fuerte impacto para el investigado, por lo que se sugiere restringir esa facultad sólo a la autoridad que ordena la investigación. Si la medida se hiciera necesaria con posterioridad al inicio, el investigador podrá solicitar de la autoridad que así lo disponga, evitando de esta manera la eventual disparidad de criterios entre los investigadores o el uso excesivo de esa facultad.

Por otra parte, en las normas aplicables a los fiscales sólo se contempla la posibilidad de disponer la suspensión de funciones como medida preventiva, por la autoridad que ordena la investigación y en la resolución de inicio. De esta manera no se contempla la posibilidad que surja la necesidad de dictar esta medida

preventiva en el curso de la investigación. Para asimilar en esta materia el régimen de fiscales y de funcionarios, se sugiere establecer que el investigador podrá solicitar de la autoridad que ordenó la investigación, que disponga la suspensión preventiva.

Propuesta: - Suprimir el inciso 2º del artículo 18, que dispone: *“La misma medida preventiva podrá ser adoptada por el investigador durante el curso de la investigación, si no lo hubiere dispuesto la autoridad que ordena la investigación, así como destinar transitoriamente a otro cargo dentro de la misma institución y ciudad al o a los inculpados.”*

- Sustituir el inciso primero del artículo 31, por el siguiente: *“Durante el curso de una investigación, la autoridad que la dispuso, puede ordenar la suspensión de funciones o destinar transitoriamente a otro cargo dentro de la misma institución y ciudad al o los inculpados, como medida preventiva, y a solicitud fundada del investigador.”*

- Agregar en el artículo 44 un inciso cuarto nuevo, del siguiente tenor: *“Durante el curso de la investigación, la autoridad que la dispuso, puede ordenar la suspensión de funciones o destinar transitoriamente a otro cargo dentro de la misma institución y ciudad al o los inculpados, como medida preventiva, y a solicitud fundada del investigador.”*

4.- Domicilio para efecto de notificaciones.

De acuerdo con el artículo 51, las notificaciones que se realicen durante la investigación deberán hacerse personalmente. Si un fiscal o funcionario no fuere habido por dos días consecutivos en su domicilio o en su lugar de trabajo, se le notificará por carta certificada dirigida al domicilio que tenga registrado en el Ministerio Público, de lo cual deberá dejarse constancia, debiendo entregarse o remitirse copia íntegra de la resolución respectiva, según corresponda. En esta última circunstancia, el fiscal o funcionario se entenderá notificado cumplidos tres días desde que la carta haya sido despachada.

Ha ocurrido que en algunas oportunidades, los investigados o eventuales notificados no tienen domicilio registrado en el Ministerio Público, no se encuentra actualizado, o teniéndolo, consta o es de conocimiento público que se encuentra en otro domicilio (p.e. lugar de reposo de licencia médica).

Para dar certeza a la notificación que se practique por carta certificada, se sugiere establecer como diligencia obligatoria, en la primera declaración de los eventuales inculpados, que fijen un domicilio para efectos de practicar esas notificaciones.

Propuesta: - Agregar un inciso tercero nuevo al artículo 20: *“También en la primera declaración, el investigador deberá solicitar se fije por el funcionario citado la dirección donde deban practicarse las próximas notificaciones que eventualmente correspondan.”*

- Sustituir el artículo 51 por el siguiente: *“Las notificaciones que se realicen durante o en razón de la investigación deberán hacerse personalmente. Si un funcionario no fuere habido por dos días consecutivos en su lugar de trabajo o en el domicilio que hubiere señalado, se le notificará por carta certificada dirigida a este último, de lo cual deberá dejarse constancia, debiendo entregarse o remitirse copia íntegra de la resolución respectiva, según corresponda. En esta última circunstancia, el fiscal o funcionario se entenderá notificado cumplidos tres días desde que la carta haya sido despachada. Si no hubiere señalado domicilio, se le enviará carta certificada al último domicilio que conste en los antecedentes que obren en el Ministerio Público”*

5.- Uso adecuado de expresiones “sobreseimiento” y “absolución”.

En el artículo 27 se usa la expresión sobreseimiento para referirse tanto a aquellas investigaciones en que no se formularon cargos como a las que habiéndose formulado, se desestimaron.

Se ha estimado conveniente precisar el uso de esa expresión, reservando el sobreseimiento para las investigaciones en que no se formularon cargos, y absolución respecto de aquellas en que se desestiman los cargos formulados.

Propuesta: Se propone sustituir, en el artículo 27 la frase “ya sea de sanción o sobreseimiento, tanto para el caso de no haberse formulado cargos, como para aquél en que habiéndose formulado, los mismos hayan sido desestimados” por la frase siguiente: *“ya sea de sanción, de sobreseimiento para el caso de no haberse formulado cargos, o de absolución para aquél en que habiéndose formulado, los mismos hayan sido desestimados”*.

6.- Plazo para remitir antecedentes al Fiscal Nacional para ejercer facultad de revisión.

En el artículo 30 se establece la facultad de revisión del Fiscal Nacional respecto de todas las investigaciones administrativas de funcionarios. Al respecto señala un plazo de 5 días para remitir los antecedentes a la Fiscalía Nacional, contados desde el cierre de la investigación, sin cargos, o desde que se notifica al investigado la resolución dictada por la autoridad que ordenó la investigación.

Se estima que el plazo no se puede contar desde esas oportunidades. En efecto, cerrada una investigación, sin cargos, procede que la autoridad se pronuncie sobre ella, sea dictando el sobreseimiento o disponiendo su reapertura. Por su parte, cuando la autoridad dicta una resolución en una investigación en que se formularon cargos, debe disponerse la notificación al eventual inculpado y esperar el plazo que corresponda para que éste interponga recursos. De esta manera, la remisión a la Fiscalía Nacional debe hacerse transcurridos 5 días desde que se efectúen esos trámites.

En consecuencia, se sugiere precisar desde qué momento debe contarse el plazo para enviar los antecedentes a la Fiscalía Nacional.

Propuesta: Se propone sustituir la frase pertinente del artículo 30, por la siguiente: *“En caso de no deducirse recurso de reposición o apelación, o no siendo esta última procedente, el expediente respectivo deberá ser remitido al Fiscal Nacional para su revisión, dentro 5 días, contados desde el vencimiento del plazo para deducir apelación o desde la fecha de la resolución que sobresee la investigación en que no se formularon cargos.”*

7.- Suspensión de la prescripción de la responsabilidad administrativa.

El reglamento establece que la acción disciplinaria contra el funcionario prescribe en dos años contados desde el día en que éste incurre en la acción u omisión que da origen a la responsabilidad administrativa. El reglamento no regula la interrupción o la suspensión de la prescripción.

El plazo de prescripción de dos años estaba establecido en el Estatuto Administrativo. De ese texto se recogió el plazo que se estableció para el Ministerio Público. Sin embargo, el Estatuto Administrativo fue modificado con posterioridad, aumentando el plazo a 4 años. Además, se contempla la suspensión o interrupción de la prescripción.

De esta manera, resulta que el estatuto del Ministerio Público, en materia de prescripción, marca una diferencia importante con el régimen aplicable a otros funcionarios públicos.

A fin de mantener cierto equilibrio con otros sistemas en esta materia, considerando que cambiar el aumento del plazo de prescripción puede ser percibido como una amenaza por los funcionarios, y que los plazos en que debe efectuarse una investigación administrativa son bastante breves, se sugiere incorporar sólo la institución de la suspensión de la prescripción, desde que se ha notificado los cargos al funcionario que pueda pretender beneficiarse de ella.

Propuesta: Se propone agregar un inciso tercero al artículo 33, del siguiente tenor: *“La prescripción se suspende desde que se ha notificado la formulación de cargos respecto de quien pretenda alegarla.”*

8.- Aplicación supletoria a los fiscales de normas de responsabilidad administrativa de funcionarios.

En el Título de las disposiciones aplicables a los fiscales, el artículo 35 establece que las normas “de procedimiento” de los títulos anteriores (referidos a los funcionarios) se aplican supletoriamente a los fiscales.

Sin embargo, la supletoriedad no se agota sólo en las normas de procedimiento, por ejemplo, prescripción o causales de recusación.

En consecuencia, se estima conveniente modificar la norma en cuanto restringe la supletoriedad sólo a normas de procedimiento.

Propuesta: En el artículo 35, eliminar la expresión “*de procedimiento*”.

9.- Recurso de reposición para fiscales.

De acuerdo con la ley, los fiscales sólo pueden recurrir de apelación contra la resolución del Fiscal Regional que resuelve una investigación administrativa.

Tratándose de funcionarios, el reglamento contempla la posibilidad de solicitar la reposición ante la misma autoridad.

Considerando que un recurso de reposición para los fiscales no va contra lo dispuesto en la ley, y que los funcionarios tienen esa posibilidad, se sugiere agregar para los primeros, junto al recurso de apelación, la posibilidad de reponer ante su Fiscal Regional.

Propuesta: Se propone sustituir los incisos 3° y 4° del artículo 45, por los siguientes: *“El inculpado podrá interponer recurso de reposición en el término de tres días, ante quien emitió la resolución. En el mismo plazo, podrá interponer recurso de apelación para ante el Fiscal Nacional. Si deduce ambos recursos, deberá siempre interponer el de apelación en subsidio del recurso de reposición.*

El plazo para resolver la reposición será de dos días. El Fiscal Nacional resolverá la apelación dentro de dos días contados desde la fecha en que reciba los antecedentes.”

10.- Facultades del Fiscal Nacional, conociendo de la apelación de fiscales adjuntos.

Respecto de los funcionarios, el reglamento contempla la facultad del Fiscal Nacional para, conociendo de la apelación, absolver, aumentar o rebajar la sanción, o para imponer sanción a quien haya sido absuelto. No ocurre lo mismo respecto de los fiscales.

De esta forma, se produce un desequilibrio entre las facultades que se pueden ejercer tratándose de funcionarios o fiscales. Por esa razón, se sugiere equiparar las facultades del Fiscal Nacional en ambas situaciones.

Propuesta: Se propone insertar en el artículo 45, un inciso 5° nuevo, del siguiente tenor: *“El Fiscal Nacional, conociendo de la apelación podrá modificar la resolución, ya sea para absolver, rebajar o aumentar la sanción impuesta o para imponer una sanción a quien haya sido absuelto, con el sólo mérito de los antecedentes recopilados en la investigación”.*

11.- Plazo para remitir antecedentes al Fiscal Nacional para ejercer facultad de revisión en las investigaciones de fiscales adjuntos.

Respecto de las investigaciones de fiscales, el reglamento adolece de la misma dificultad señalada en el punto 6 precedente. En efecto el artículo 45 en su inciso 5° establece la facultad de revisión del Fiscal Nacional respecto de todas las

investigaciones administrativas de fiscales. Al respecto señala un plazo de 5 días para remitir los antecedentes a la Fiscalía Nacional, contados desde el cierre de la investigación, sin cargos, o desde que se notifica al investigado la resolución dictada por la autoridad que ordenó la investigación.

Se estima que el plazo no se puede contar desde esas oportunidades. En efecto, cerrada una investigación, sin cargos, procede que la autoridad se pronuncie sobre ella, sea dictando el sobreseimiento o disponiendo su reapertura. Por su parte, cuando la autoridad dicta una resolución en una investigación en que se formularon cargos, debe disponerse la notificación al eventual inculpado y esperar el plazo que corresponda para que éste interponga recursos. De esta manera, la remisión a la Fiscalía Nacional debe hacerse transcurridos 5 días desde que se efectúen esos trámites, tal como se propone respecto de los funcionarios.

Propuesta: Se propone, en el inciso 5° del artículo 45 sustituir la frase: “En caso de no deducirse recurso de apelación o no siendo este procedente, dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que se haya declarado cerrada la investigación sin que se hayan formulado cargos, o notificado al inculpado lo resuelto por el Fiscal Regional, el expediente respectivo deberá ser remitido al Fiscal Nacional para su revisión dentro del plazo de diez días, contados desde la fecha en que el expediente llegue a la Fiscalía Nacional. Concluido este trámite el” por la siguiente:

“En caso de no deducirse recurso de apelación o no siendo este procedente, el expediente respectivo deberá ser remitido al Fiscal Nacional para su revisión, dentro de cinco días, contados desde el vencimiento del plazo para deducir apelación o desde la resolución que sobresee la investigación en que no se formularon cargos. Dentro de los 10 días siguientes a la fecha en que el expediente llegue a la Fiscalía Nacional el”

12.- Facultad de revisión del Fiscal Nacional en las investigaciones de los fiscales adjuntos.

Siendo el Fiscal Nacional titular de la potestad disciplinaria en el Ministerio Público, se reguló amplias facultades para revisión de las investigaciones que se refieren a funcionarios, pudiendo modificar las sanciones aplicadas o imponer sanción a quien haya sido absuelto con el sólo mérito de la investigación.

Por esta razón, precedentemente se propuso reconocer estas atribuciones cuando el Fiscal Nacional conoce las investigaciones por vía de apelación. Sin embargo, para mantener un trato similar entre fiscales y funcionarios, se hace necesario complementar lo anterior para que el Fiscal Nacional también pueda revisar, con amplias facultades, las investigaciones de los fiscales adjuntos.

Propuesta: Se propone insertar al artículo 45 el siguiente inciso penúltimo nuevo: *“Asimismo, el Fiscal Nacional dentro del mismo plazo de diez días podrá revisar la resolución recaída en la investigación administrativa, y modificar la resolución, ya sea para absolver, rebajar o aumentar la sanción impuesta o para imponer una*

sanción a quien haya sido absuelto, con el sólo mérito de los antecedentes recopilados en la investigación”.

B. MODIFICACIONES SUGERIDAS A PARTIR DE LA EXPERIENCIA DE LAS JORNADAS DE CAPACITACIÓN.

Muchas de los temas que fueron observados por los asistentes pueden estar resueltos con las modificaciones, en principio ya aprobadas, descritas precedentemente. Sin embargo, se pueden agregar tres sugerencias a partir de esas observaciones.

1.- Contenido de la formulación de cargos. Limitación a las facultades del investigador.

Se planteó las dificultades que se originan en la etapa de formulación de cargos, especialmente referida a las facultades del investigador al resolver sobre ellos. Esto es, cuando concluye la investigación, el investigador debe hacer un juicio sobre los hechos acreditados y la eventual infracción que ellos configuran. Al ponderar la infracción, en ocasiones se formula un juicio de culpabilidad, decidiéndose no formular cargos cuando existen circunstancias que eventualmente eximen de reproche al investigado. Al no haber formulación de cargos, ni el Fiscal Regional, ni el Fiscal Nacional, pueden decidir aplicar sanciones administrativas.

En consecuencia, al decidir no formular cargos el investigador coopta la facultad de la autoridad para aplicar sanciones.

Sin perjuicio de haber argumentos en contrario, se sugiere agregar una disposición que reduzca la ocurrencia de esta situación, estableciendo reglamentariamente una definición de “cargos”, siguiendo la doctrina de la Contraloría al respecto, y limitando también expresamente la facultad del investigador para hacer juicios de culpabilidad.

Propuesta: Se propone insertar en el artículo 26, el siguiente inciso 2°:

“El investigador deberá formular cargos cuando haya determinado que los hechos constitutivos de las infracciones administrativas existan y se encuentren acreditados, y que esté comprobada la participación de el o los inculpados. No podrá dejar de formular cargos por existir, a su juicio, circunstancias que eximan de responsabilidad a los inculpados.”

2.- Extensión de la Resolución de sobreseimiento y notificación al inculpado del sobreseimiento.

En las jornadas de capacitación se reiteraron opiniones en el sentido de mejorar las condiciones y derechos del investigado. Una de ellas se refirió a que, frecuentemente, cuando la investigación se inicia contra determinadas personas, y resulta finalmente que no se formula cargos respecto de todas, las personas

excluidas no son notificadas del sobreseimiento respecto de ellas, o incluso no se dicta una resolución en ese sentido.

Lo anterior, hace conveniente modificar el reglamento para establecer la obligación de la autoridad que ordena la investigación, de pronunciarse respecto de todas las personas contra las que se dirigió inicialmente, debiendo sobreseer a aquellas respecto de las que no se formuló cargos, y notificarlas de esa resolución.

Propuesta: Se propone sustituir el inciso primero del artículo 29, que dispone: *“Conocido el informe, y terminado el procedimiento referido en el artículo precedente, en su caso, el Fiscal o funcionario que ordenó la investigación administrativa dictará la resolución respectiva en el plazo de cinco días, la cual será notificada al afectado, quién podrá interponer recurso de reposición en el término de cinco días, ante quien emitió la resolución. En el mismo plazo, podrá interponer recurso de apelación para ante el Fiscal Nacional. Si deduce ambos recursos, deberá siempre interponer el de apelación en subsidio del recurso de reposición”*, por los siguientes tres incisos:

“Conocido el informe, y terminado el procedimiento referido en el artículo precedente, en su caso, el Fiscal o funcionario que ordenó la investigación administrativa dictará la resolución respectiva en el plazo de cinco días, debiendo aplicar sanción o absolver a quienes fueron objeto de cargos y sobreseerla respecto de quienes no se le formularon cargos cuando la investigación se dirigió nominadamente en su contra.

La resolución será notificada a quienes hayan sido sancionados y a aquellos respecto de los que se sobreseyó la investigación.

El funcionario que haya sido sancionado podrá interponer recurso de reposición en el término de cinco días, ante quien emitió la resolución. En el mismo plazo, podrá interponer recurso de apelación para ante el Fiscal Nacional. Si deduce ambos recursos, deberá siempre interponer el de apelación en subsidio del recurso de reposición.”

3.- Primera citación al investigado.

Otra de las opiniones en el sentido de mejorar las condiciones y derechos del investigado se refiere a la conveniencia, por razones de clima organizacional y de seguridad jurídica, de que el funcionario o fiscal en contra de quien se dirige una investigación, es decir, quien ha sido señalado como eventual responsable en la resolución de inicio, conozca desde el primer momento la existencia de la investigación. A lo anterior se oponen las facultades del investigador que puede decidir no tomar declaración al inculpado hasta haber practicado otras diligencias.

Atendiendo las razones que se indican, y considerando que la citación tardía, y en consecuencia el conocimiento sobre la existencia de la investigación, también hace ineficaz el derecho a recusar al investigador, se sugiere modificar el reglamento para hacer de la citación al investigado la primera diligencia.

Propuesta: Se propone insertar el siguiente inciso primero en el artículo 20:

“El investigador designado dispondrá la inmediata citación a declarar de la persona que tenga la calidad de inculpado de acuerdo con lo señalado en la resolución que ordenó la investigación, informándole los hechos materia de la investigación. Lo anterior sin perjuicio de disponer otras diligencias que deban efectuarse con prontitud para no comprometer el éxito de la investigación”.

II.- NUEVAS INSTRUCCIONES GENERALES PARA LA TRAMITACIÓN DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS O MODIFICACIÓN A LAS EXISTENTES.

Por Oficio FN N° 362/2009 de 30 de junio de 2009, el Fiscal Nacional dictó instrucciones generales para la tramitación de las investigaciones administrativas, las que rigen actualmente.

A fin de concordar tales instrucciones con las modificaciones al Reglamento de Responsabilidad Administrativa que se proponen en el acápite anterior, se propone elaborar un nuevo instructivo sobre la materia, sobre la base del existente, como herramienta de fácil consulta para la tramitación de las investigaciones administrativas, y en complemento a la normativa reglamentaria y legal vigente.

III.- OTRAS SUGERENCIAS EN RELACIÓN A LOS PROCEDIMIENTOS DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS.

También en las jornadas de capacitación se plantearon inquietudes sobre materias que no tienen carácter normativo, sino más bien, se refieren a prácticas sugeridas.

1.- Difusión de prácticas o criterios de la Fiscalía Nacional.

En varias regiones se hizo presente la falta de información respecto de los criterios del Fiscal Nacional en materia de responsabilidad administrativa.

Sólo conocen aquellas que se refieren a su propia región, y en consecuencia, no tienen parámetros comparativos para valorar sus propias actuaciones.

Se sugiere la socialización de las decisiones del Fiscal Nacional con el objeto de ir asentando los principios o jerarquía valórica que permitan uniformar los criterios con que se sanciona y los hechos que merecen mayor o menor reproche.

Por otra parte, interesa conocer los problemas propiamente procesales que han ocurrido en otras regiones, y la forma en que se han resuelto en ellas o por la Fiscalía Nacional.

En definitiva se sugiere que la Unidad de Asesoría Jurídica pueda difundir estas informaciones.

2.- Otros procedimientos.

En conocimiento de las conductas sancionadas con mayor frecuencia, y aún cuando no tiene relación propiamente con las jornadas de capacitación, se planteó inquietud respecto de las mejoras a los procedimientos institucionales en que se producen mayormente infracciones. Específicamente, en relación a los procedimientos asociados a la presentación de la acusación dentro de plazo, para los fiscales, y en relación a los procedimientos y condiciones de trabajo de quienes cumplen funciones de custodios de especies, dineros o evidencias.

Carolina Cruzat Vega
Lorena Líbano Rivera
Ricardo Mestre Araneda

Santiago, 30 de julio de 2012.