

EL CONTROL DE LA INACTIVIDAD POLICIAL EN LA INVESTIGACIÓN PENAL

The control of police inactivity in criminal investigation

SEBASTIÁN RIESTRA LÓPEZ*

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

Resumen

Las sentencias de la Corte de Apelaciones de Santiago y de la Corte Suprema que recaen sobre el recurso de protección interpuesto por un querellante contra la inactividad de la Policía de Investigaciones en el marco de una investigación dirigida por el Ministerio Público, contienen una decisión acerca de los límites del control judicial sobre organizaciones constitucionalmente autónomas y dejan al descubierto la falta de herramientas del Ministerio Público para llevar adelante una investigación, cuestión que resulta relevante de analizar ante los problemas de control civil sobre las policías y cómo la inactividad de estos puede afectar las pretensiones de las víctimas de delitos respecto de sus posibilidades de llegar a juicio o la necesidad de probar hechos.

Palabras clave

Ministerio Público, autonomía constitucional, control administrativo.

Abstract

The rulings of the Court of Appeals of Santiago and the Supreme Court on the (constitutional) recourse for protection filed by a complainant against the inactivity of the Investigations Police within an investigation directed by the Public Ministry, contain a decision about the limits of judicial control over constitutionally autonomous organizations and exposes the Public Ministry's lack of tools to carry out an investigation, an issue that is relevant to analyze in view of the problems of access to justice that attain our criminal system and the possibility of civilian control over the police.

Key Words

Constitutional autonomy, Public Ministry, police control.

Introducción

Los padres de una víctima de homicidio, querellantes del proceso penal, interponen recurso de protección en contra de la Brigada de Homicidios Metropolitana de la Policía de Investigaciones de Chile, debido que la recurrida ha omitido realizar lo ordenado por la Fiscalía, esto es, diligencias que propenden al adecuado esclarecimiento del crimen, impidiendo el avance de la investigación y la sanción a los responsables.

Estas diligencias corresponden a labores investigativas usuales de todo proceso que pretende identificar al perpetrador de un delito, nada extraordinarias como aquellas que implican la intervención de peritajes de terceros privados o instituciones internacionales por encontrarse fuera de las competencias policíacas, sino que corresponden a la toma de declaración de testigos e informar sobre la interceptación telefónica de dos posibles sospechosos del acto delictual.

* Abogado, Licenciado en Derecho, profesor Departamento de Derecho Público de la Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Valparaíso, Chile. Correo electrónico: sebastian.riestra@pucv.cl, ORCID 0009-0004-9121-3067.

Estas diligencias fueron requeridas durante el mes de noviembre de 2016, contabilizando más de 4 años sin que se hayan materializado, todo lo cual impide tener medios probatorios para aclarar el crimen perpetrado. Esta cuestión se evidencia en el hecho no controvertido relativo a la ausencia de formalización de la investigación llevada adelante por la fiscal Ximena Chong Campusano, radicando la investigación en un espacio prejudicial, toda vez que siendo la formalización un ejercicio discrecional del órgano persecutor el mecanismo previsto por el artículo 186 del CPP que propende el control de la investigación cuando irroga perjuicios a los afectados, no resulta aplicable al caso, pues más allá de la discutida legitimación activa de las víctimas para activar este mecanismo¹, el resultado pretendido de dicho control es forzar la formalización que en este caso no contará con los sustentos fácticos necesarios por la denunciada inactividad de los órganos auxiliares del órgano persecutor.

Por otra parte, si la fiscal declarara el cierre de la investigación y de acuerdo a la ausencia de antecedentes sólidos decidiera de acuerdo a la letra c) del artículo 247 del CPP no perseverar en la investigación, los querellantes tampoco podrían requerir la reapertura de la investigación toda vez que el artículo 257 del mismo cuerpo legal reserva este mecanismo a dos hipótesis claras, cuando el Ministerio Público rechazó o no se pronunció sobre solicitud de diligencias, lo que tampoco corresponde al caso, donde las diligencias han sido decretadas por el órgano persecutor pero no practicadas por sus órganos auxiliares, lo que se aparta de los supuestos fácticos que autorizan la reapertura.

2. Sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago

Ante los hechos expuestos precedentemente, la Corte de Apelaciones² resolvió rechazar el recurso interpuesto por el querellante.

Respecto de dicha sentencia, cabe destacar que la Corte reconoció expresamente el retardo injustificado en el desarrollo de las diligencias, teniendo por comprobado el supuesto de hecho advertido por los recurrentes verificando la inactividad policial sin alguna moderación o matiz, desechando completamente la defensa de la institución policial en relación a que han obrado con la mayor diligencia o el informe de la fiscal a cargo de la investigación que señala que se han ejecutado tales diligencias de manera parcial.

De esta forma, se señala en el considerando quinto lo siguiente: *“(...) se advierte que las diligencias investigativas que le fueran encomendadas a la recurrida, han sido evacuadas con un atraso de aproximadamente tres años y tres meses, sin que aquélla haya justificado los motivos de la evidente demora, por lo que no cabe sino estimarla como injustificada”*. Cuestión reiterada a vía de corolario en el considerando sexto, al señalar *“Que, en virtud de lo establecido en el motivo anterior, se puede constatar que la recurrida ha incurrido en retardo injustificado en el diligenciamiento de las instrucciones impartidas por el ministerio público a efectos de esclarecer el delito de homicidio en la persona de Marta Evelyn Peña Zamorano, acaecido en octubre del año 2013”*.

A pesar de tener por constatado el supuesto de procedencia del recurso de protección, entendiendo que la pasividad injustificada de un órgano administrativo es considerada como un actuar lesivo injustificado, la Corte de Apelaciones rompe dicha línea argumental, estableciendo un análisis contextual normativo respecto a las facultades del Ministerio Público y su rol institucional para desechar el recurso interpuesto.

De esta forma, la sentencia en su considerando undécimo que: *“(...) no resulta jurídicamente procedente acoger el presente arbitrio constitucional, toda vez que, las omisiones y retardos en la actividad investigativa denunciadas por los recurrentes, se enmarcan en el ejercicio de la dirección de la investigación que, como se explicó, corresponde a una facultad que la Constitución y la ley ha reservado, exclusivamente, al ministerio público, estando, por ende, vedado al tribunal adoptar medidas en dicho ámbito toda vez que, si así se dispusiera, necesariamente, se invadiría una facultad privativa del órgano de persecución penal, al cual le corresponde velar por el oportuno y*

¹ CERDA (2006), p. 209; Tribunal Constitucional, Rol N° 815, 19 de agosto de 2008, considerando 8°.

² Corte de Apelaciones de Santiago, Rol N° 1396-2021, de 1 de febrero de 2022.

debido cumplimiento de las órdenes que expide a los organismos auxiliares de la investigación, como es el caso de la recurrida de autos”.

3. Sentencia de la Corte Suprema

La Corte Suprema³, si bien confirma íntegramente lo señalado por la sentencia de la Corte de Apelaciones, realiza una particular incorporación respecto de la responsabilidad disciplinaria y organizacional que le podría caber al Fiscal a cargo de la investigación.

En este sentido, agrega la sentencia que: *“Sin perjuicio de lo anterior, remítanse todos los antecedentes al Fiscal Nacional del Ministerio Público para los efectos que haya lugar, en particular, respecto del debido diligenciamiento de la investigación de autos y la eventual responsabilidad funcionaria que proceda”.*

Por otra parte, cabe destacar que este fallo fue acordado con el voto en contra del ministro Sergio Muñoz, señalando al efecto: *“quien, teniendo presente la injustificada demora constatada en el fallo en alzada y observándose la falta de cumplimiento de la Policía de Investigaciones de Chile de las órdenes de investigar impartidas por el Ministerio Público, y la desidia del ente persecutor en pedir cuenta de las diligencias solicitadas, estuvo por revocar la sentencia en alzada y acoger la presente acción constitucional, con el fin que el Fiscal Nacional dicte las instrucciones generales y a continuación el Fiscal Regional de autos las instrucciones particulares correspondientes con el fin de agilizar la investigación”.*

4. Comentarios sobre la autonomía constitucional y las facultades del Ministerio Público para controlar la investigación

Conforme explicaremos a continuación, dos son los temas que merecen una especial atención, dejando de lado los hechos y el recurrente de la acción, para analizar si la judicatura tiene o no competencias en sede de protección para intervenir en lo que suceda durante una investigación ante la naturaleza orgánica del Ministerio Público y las facultades que detenta este para dirigir efectivamente una organización.

Si bien la sentencia de la Corte Suprema es escueta y hace suyos los argumentos dados por el tribunal de instancia, pasando a engrosar el listado de decisiones “vistos se confirma”, se declara que deberán remitirse los antecedentes expuestos al Fiscal Nacional del Ministerio Público, fijando como objetivo de esta instrucción ordenar dar curso a las diligencias pendientes y determinar la responsabilidad funcionaria. Cuestión que es profundizada por el voto de minoría, al ordenar al Fiscal Nacional a impartir instrucciones generales para prevenir este tipo de situaciones, e insta al Fiscal Regional a ejercer sus facultades de dirección y disciplinarias para corregir la desidia policial en el caso particular.

En primer lugar, la decisión en apariencia reafirmaría la consecuencia de otorgar una autonomía constitucional a un órgano público, de forma que un tercero no podrá intervenir en el desarrollo de sus funciones, lo anterior refrendado en la irrestricta independencia de las labores de investigación de la de juzgamiento, reservando al Ministerio Público el exclusivo ejercicio de la indagatoria.

No obstante, la Corte abre un espacio inexplorado hasta el momento, como es pronunciarse incipientemente sobre la forma de ejercer el poder disciplinario dentro del órgano independiente, cuestión que se exhibe con mayor intensidad en el voto del ministro Sergio Muñoz, que derechamente insta a las autoridades a realizar determinadas acciones en este ámbito.

Lo anterior resulta interesante si lo contrastamos con lo señalado de manera pacífica por la doctrina nacional, relativo a reconocer tres dimensiones dentro del concepto de autonomía constitucional, como lo son los ámbitos de lo institucional, lo normativo y lo organizacional⁴.

³ Corte Suprema, Rol Nº 6386-2022, de 3 de marzo de 2022.

⁴ FERNÁNDEZ (2016); CORDERO (2001); CORDERO (2015), p. 122; CEA (2004), pp. 40 y ss.

Facetas que dotan a este tipo de organización pública de independencia en el desarrollo de las específicas funciones encomendadas, reservando la modificación de estas a un estándar legislativo más alto, como lo son la ley orgánica constitucional⁵.

De estos tres planos, resulta de nuestro interés resaltar la dimensión organizatoria, entendida esta como *“la capacidad de administrar autónomamente sus recursos materiales y humanos reconociendo un jerarca al interior de la organización misma”*⁶, que podríamos entenderla como una especie de inmunidad natural de una autonomía⁷. Sin embargo, en este caso se exhibe una apertura incipiente a tratar este tema en el caso del Ministerio Público.

Cuestión que nos podría reconducir a la tendencia de la Corte Suprema a conocer impugnaciones de decisiones adoptadas por esta clase de órganos por medio del recurso de protección, cuyo ejemplo palmario corresponde a tener a la acción de protección como la vía para impugnar dictámenes del Contralor General de la República⁸ o la decisión de examinar la legalidad de una sentencia de inaplicabilidad dictada por el Tribunal Constitucional⁹.

En segundo lugar, cabe indicar que el Ministerio Público no fue recurrido, por lo que la declaración realizada, tanto en la sentencia de primera instancia como lo expresado en los votos de mayoría y minoría de la Corte Suprema, sostienen la posición relativa a entender a la Policía de Investigaciones como un órgano auxiliar, que puede ser escrutado exclusivamente por el Ministerio Público cuando se trate del desarrollo de labores ordenadas por el ente persecutor que permitan el esclarecimiento de hechos delictuales¹⁰, correspondiéndole al órgano persecutor hacer cumplir el objeto principal que debiese ocupar la institución policial¹¹.

Ante la afirmación anterior, cabe preguntarnos si el Ministerio Público posee las herramientas para hacer cumplir las órdenes y demás medidas vinculadas a una investigación penal, teniendo especial consideración lo señalado en el fallo de la Corte de Apelaciones de Santiago que afirma que sí

⁵ Para el caso específico que nos convoca, se ha mencionado sin mayores contrapesos que el Ministerio Público estará excluido del control de otros poderes del Estado, y en particular de la Corte Suprema, bajo la explicación de que dicho órgano no ejerce funciones jurisdiccionales. PFEFFER (1997), p. 58.

⁶ ZÚÑIGA (2007).

⁷ Coincide con el control restringido y excepcional ejercido por otras organizaciones públicas. A vía ejemplar, y en particular en lo que respecta al Ministerio Público, podemos señalar el actuar permanente de la Contraloría General, expresado en los dictámenes basales N° 8.461 de 2013 y 64.656 de 2015, que extiende su no intervención a aspectos investigativos y de organización interna. Interpretando de forma estricta el artículo 71 de la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público, preceptúa que no se aplicarán a esa entidad *“(…) las disposiciones legales que rigen la acción de la Contraloría General de la República, salvo en aquellas materias en que la presente ley requiere expresamente de la intervención del órgano contralor”*. Por su parte, la Corte Suprema (Corte Suprema, Rol N° 15.083-2018, de 31 de julio de 2018) ha indicado que el Consejo para la Transparencia no tiene competencias para *“juzgar y sancionar”* a un órgano constitucionalmente autónomo, como lo es el Ministerio Público, ni aún en el marco de una reclamación por acceso a la información. Quedando espacios restringidos de reserva legislativa que sí debe seguir obligatoriamente este órgano, como lo es la fijación de remuneraciones. Cuestión debatida en sentencia del Tribunal Constitucional, Rol N° 3.422, de 18 de diciembre de 2018.

⁸ En lo que respecta a la función de Toma de Razón, la Corte Suprema ha expresado en reiteradas ocasiones que la acción de protección resulta improcedente para impugnar la actuación de la Contraloría General de la República, cuando ésta ejercita una de las atribuciones primordiales que le asigna la Carta Fundamental en sus artículos 98 y 99, consistente en el control preventivo de legalidad de los actos de la Administración del Estado. Se agrega que esta función debe ser ejercida *“en forma exclusiva y excluyente”*. Corte Suprema, Rol N° 3.885-2011, de 30 de junio de 2011; Corte Suprema, Rol N° 23.256-2018, de 25 de septiembre de 2018; Corte Suprema, Rol N° 10.499-2011, de 12 de enero de 2012; y Corte Suprema, Rol N° 133.995-2020, de 5 de noviembre de 2020.

⁹ Corte Suprema, Rol 21.027-2019, de 29 de junio de 2019, en el considerado quinto de la sentencia, señala: *“(…) No existe ninguna duda respecto de la autonomía e independencia del Tribunal Constitucional, sin que pueda otro órgano del Estado inmiscuirse en las materias que la ley y la Constitución han puesto bajo la órbita de su competencia. Empero, aquello no significa que, por su calidad de órgano autónomo, todas sus actuaciones queden al margen de la revisión que pueda hacer la jurisdicción conforme a los procedimientos que la propia Carta Política contempla y de la cual no se le ha excluido en dicho ordenamiento, como tampoco en la Ley Orgánica Constitucional respectiva. Además, la autonomía del Tribunal Constitucional se vincula exclusivamente con el ejercicio de las facultades que le han sido expresamente conferidas por el ordenamiento jurídico, ergo, las actuaciones del órgano, llevadas a cabo al margen de las atribuciones entregadas por la ley o la Constitución, pueden ser controladas por la vía jurisdiccional mediante esta acción constitucional”*.

¹⁰ Cuestión que podemos observar en la jurisprudencia de la Corte Suprema en el ámbito de la responsabilidad patrimonial estatal, señalado para tal efecto en la sentencia Corte Suprema, Rol N° 17.114-2021, de 11 de marzo de 2022, de la siguiente forma: *“En lo que toca a Carabineros de Chile, codemandado, lo cierto es que su eventual responsabilidad está inmersa en la del Ministerio Público, puesto que atento su rol, debía limitarse a llevar a efecto las órdenes de este último”*.

¹¹ En palabras de su propia ley orgánica la labor investigativa corresponde a la *“misión fundamental”*. El artículo 4º de la Ley Orgánica de la Policía de Investigaciones de Chile, D.L. 2460, prescribe: *“La misión fundamental de la Policía de Investigaciones de Chile es investigar los delitos de conformidad a las instrucciones que al efecto dicte el Ministerio Público, sin perjuicio de las actuaciones que en virtud de la ley le corresponde realizar sin mediar instrucciones particulares de los fiscales”*.

existen los medios legales para que tanto el fiscal como el querellante ejerzan un control sobre este órgano.

Huelga señalar que tempranamente se advirtió sobre la ausencia de normas sobre control y poder disciplinario sobre la policía en el diseño procesal penal, pese a ser integradas en el proyecto original¹² la tramitación legislativa optó por suprimir las facultades de los fiscales para practicar amonestaciones o sugerir aplicación de sanciones a los funcionarios policiales vinculados a una investigación, debilitando las facultades de dirección y control del órgano persecutor¹³, llegándose a afirmar que se trata de una especie de subordinación funcional de la policía en tareas de investigación, no comprendiendo en ningún caso una subordinación orgánica o jerárquica¹⁴. De esta forma, las normas que rigen al Ministerio Público en su relación con la Policía de Investigaciones –que, valga reiterar, es el principal órgano encargado de materializar la labor investigativa del persecutor penal- corresponden a declaraciones competenciales donde se reitera el enunciado constitucional de llevar de forma exclusiva una investigación penal, siendo las que más se acercan aquellas referidas a los incisos primeros contenidos en los artículos 77, 79 y 180 del Código Procesal Penal, donde podemos señalar en lo pertinente: Artículo 77. *“Facultades. Los fiscales ejercerán y sustentarán la acción penal pública en la forma prevista por la ley. Con ese propósito practicarán todas las diligencias que fueren conducentes al éxito de la investigación y dirigirán la actuación de la policía, con estricta sujeción al principio de objetividad consagrado en la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público”*.

Artículo 79: *“Función de la policía en el procedimiento penal. La Policía de Investigaciones de Chile será auxiliar del ministerio público en las tareas de investigación y deberá llevar a cabo las diligencias necesarias para cumplir los fines previstos en este Código, en especial en los artículos 180, 181 y 187, de conformidad a las instrucciones que le dirigieren los fiscales”*. Artículo 180: *“La investigación de los fiscales. Los fiscales dirigirán la investigación y podrán realizar por sí mismos o encomendar a la policía todas las diligencias de investigación que consideraren conducentes al esclarecimiento de los hechos”*.

Como se puede deducir de la presentación de todos los artículos relacionados al Ministerio Público y a la Policía de Investigaciones, no existe ninguna fuente positiva que contenga alguna facultad que materialice la dirección de la investigación que ejerce en su vertiente material, más allá de que un fiscal pueda decretar con libertad las diligencias que estime pertinente, careciendo de medios compulsivos para verificar el cumplimiento de sus instrucciones, por lo que estaríamos ante un continente sin contenido.

Esto se manifiesta en la respuesta dada por el fiscal a cargo de la investigación al indicar que su principal acción ha sido “pedir cuenta”, esto es, remitir un oficio a la Policía de Investigaciones señalando que se encuentran pendientes las diligencias requeridas o en un acto de diligencia mayor, como el expresado en el considerando tercero de la sentencia de la Corte de Apelaciones correspondería a “... [mantener] *comunicación con la Jefatura de la referida Brigada Especializada [Brigada de Homicidios Metropolitana], a fin de coordinar los objetivos de las diligencias y sus resultados”*.

Este panorama no cambia si recurrimos a las facultades y derechos de otros intervinientes u órganos en la materia, como lo pueden ser el Juzgado de Garantía o el querellante.

El primero de estos no posee ninguna facultad de intromisión en las labores investigativas, dado que su diseño institucional se enfoca a la protección de los derechos fundamentales del imputado, víctima y testigos en el contexto del desarrollo de actividades investigativas, que requieren como supuesto necesario que estas labores se materialicen, es decir, una actividad positiva de parte de la policía.

¹² En particular el artículo 80 del proyecto original rezaba *“Dirección del Ministerio Público. Los funcionarios señalados en el artículo anterior que, en cada caso, cumplieren funciones previstas en este código, ejecutarán sus tareas bajo la dirección y responsabilidad de los fiscales y de acuerdo a las instrucciones que éstos les impartieren para los efectos de la investigación, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades de la institución a la que pertenecieren (...)”*.

¹³ HORVITZ (2003), pp. 45189 y ss.

¹⁴ GONZÁLEZ (2002) p. 82.

Como se ha dicho, las facultades del artículo 186 y 257 del Código Procesal Penal no permiten el control judicial ante hipótesis de inactividad policial o de otros órganos auxiliares.

No existe espacio para dar instrucciones al Ministerio Público para corregir su falta de dirección investigativa, ni menos ordenar la ejecución de diligencias pendientes de manera directa a la Policía de Investigaciones u otro órgano auxiliar.

Por su parte, en el caso del querellante, quien posee la posición más debilitada en todo el proceso penal, tiene derechos limitados de intervención¹⁵, donde solo le cabría la posibilidad de solicitar audiencia con el Fiscal Regional para que este ejerza sus facultades disciplinarias o de instrucción sobre el respectivo fiscal, nada muy distinto al derecho constitucional de petición.

En atención a este panorama normativo, todos los caminos nos conducen al Ministerio Público, derrotero que más bien parece circular, donde al mismo tiempo se reafirma la exclusividad del órgano persecutor sobre la investigación y el control de sus agentes auxiliares; se señala por este que no tiene más atribuciones que “pedir cuenta”.

Con las amplias posibilidades que nos brinda la *lege ferenda* y el ánimo de cambio que prima actualmente en el país, entendemos que una posibilidad viable de armonizar la exclusividad en la dirección de la investigación penal es incluir mecanismos efectivos que permitan dar cumplimiento a una labor tan importante como generar oportunamente pruebas para esclarecer hechos punibles. Lo anterior, máxime al tener a la vista las sentencias de la Corte Interamericana en que se sanciona al Estado miembro por no disponer de mecanismos efectivos que garanticen la debida diligencia en las investigaciones criminales de violencia de género¹⁶.

Para ello no se debe innovar en demasía respecto del instrumento, como lo puede ser establecer instancias de discusión judicial, crear unidades especiales o transferir competencias a otros órganos¹⁷. Simplemente se podría tener en vista el modelo de control disciplinario que posee la Contraloría General de la República sobre la Administración Pública.

Nos referimos a la posibilidad de incoar procedimientos disciplinarios con arreglo a las bases establecidas en el Título VIII de su Ley Orgánica Constitucional N° 10.336, facultad que ha demostrado sobradamente su eficacia en inhibir conductas que atentan contra la probidad y

¹⁵ Reconducido a la víctima en el artículo 109 del Código Procesal Penal, que prescribe: “Derechos de la víctima. La víctima podrá intervenir en el procedimiento penal conforme a lo establecido en este Código, y tendrá, entre otros, los siguientes derechos:

a) Solicitar medidas de protección frente a probables hostigamientos, amenazas o atentados en contra suya o de su familia;

b) Presentar querrela;

c) Ejercer contra el imputado acciones tendientes a perseguir las responsabilidades civiles provenientes del hecho punible;

d) Ser oída, si lo solicitare, por el fiscal antes de que éste pidiere o se resolviera la suspensión del procedimiento o su terminación anticipada;

e) Ser oída, si lo solicitare, por el tribunal antes de pronunciarse acerca del sobreseimiento temporal o definitivo u otra resolución que pusiere término a la causa, y

f) Impugnar el sobreseimiento temporal o definitivo o la sentencia absolutoria, aun cuando no hubiere intervenido en el procedimiento.

Los derechos precedentemente señalados no podrán ser ejercidos por quien fuere imputado del delito respectivo, sin perjuicio de los derechos que le correspondieren en esa calidad”.

¹⁶ Al respecto a modo ilustrativo: Corte Interamericana de derechos humanos, Caso González y otras (“Campo algodón”) vs México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009, párrafo 287. Corte Interamericana de derechos humanos, caso Penal Castro Castro VS. Perú. 2003, párrafo 343 y siguientes.

¹⁷ En primera instancia podría entrar en la categoría de cambio institucional la Ley N° 21.427 que moderniza la gestión institucional y fortalece la probidad y la transparencia en las fuerzas de orden y seguridad pública introduce en las regulaciones orgánicas de ambas policías modelos de control interno con mecanismos de gestión de reclamos ciudadanos, sin embargo no incorporó mecanismos de control disciplinario desde el fiscal a cargo de la causa o diseños de control de gestión en lo relativo a su labor dentro de la investigación penal. El artículo primero de la Ley 21.427 inserta el artículo 44 quinquies a la Ley Orgánica de Carabineros, que introduce un modelo de control interno para la prevención y control de conductas indebidas, tales como faltas a la probidad funcionaria, infracciones o faltas a los códigos de conducta y reglamentos disciplinarios, este modelo de control debe ser aprobado por el Ministerio del Interior. Por otra parte, el artículo 84 bis habilita al Subsecretario del Interior cuando ha tenido noticia de hechos susceptibles de sanción disciplinaria ordenar al General director que el superior jerárquico del funcionario instruya el procedimiento sancionatorio que corresponda. En el mismo sentido el artículo 84 quáter establece un sistema de interposición, tramitación y resolución de reclamos de ciudadanos. El artículo 7 ter contempla la elaboración de un modelo de control interno para la prevención y control de conductas indebidas. El artículo 25 quinquies replica la autorización amplia a la Contraloría para acceder a toda información que obre en poder de la policía civil, exceptuándose toda aquella vinculada a indagatorias penales.

correcto funcionamiento de las instituciones del Estado, muchas veces refiriéndose a la pasividad de las administraciones en ejercer sus funciones.

Instrumento que no solo se agota en una función represiva, ya que su principal objeto es determinar la responsabilidad de un determinado funcionario, sino que también permite adoptar medidas reactivas en el marco de este procedimiento, considerando que se inviste a su instructor del poder de tomar medidas durante la tramitación del procedimiento, como separar al funcionario acusado del desarrollo de sus funciones o comunicar al superior jerárquico de las circunstancias que motivaron tal investigación, el cual estará obligado a subsanar.

En una primera instancia, la posibilidad de que el Ministerio Público pueda intervenir disciplinariamente a órganos externos podría sonar como una intromisión atentatoria a los principios de jerarquía y autonomía institucional, pero si nos detenemos a leer nuevamente las reglas que definen la función constitucional del Ministerio Público, esta facultad es un instrumento coherente para ejercer dicho mandato.

Si bien este tema puede avizorarse como menor dentro de la discusión global acerca de la revisión de las relaciones del ciudadano con el poder público, lo expuesto hasta acá podría ser un primer paso razonable y funcional para conversar seriamente acerca del control civil sobre las policías, evitando que este se quede en una mera declaración legal o un simple anhelo perdido en una columna de opinión.

5. Conclusiones

Las circunstancias presentadas en esta exposición reflejan el estado de las posibilidades que tiene el querellante de revisar las decisiones adoptadas por los fiscales durante el desarrollo de una investigación ante la inactividad policial o de los órganos auxiliares de la investigación. Avizorando que sus pretensiones de intervención quedan restringidas a un ámbito organizacional de orden interno, donde el jerarca de dicha institución le corresponderá determinar si el desempeño de su subordinado es el apropiado sin ejercicio estricto de control o dirección real de parte de los fiscales ante la acción o inactividad de sus auxiliares.

En tal sentido, superada la discusión sobre la insuficiencia de medios de revisión que tendría el querellante sobre el Ministerio Público en lo que respecta a la forma en como este desarrolla su labor investigativa, esta exposición se pregunta si es que el fiscal a cargo tendrá los mecanismos efectivos para sacar de la pasividad a los órganos auxiliares de investigación (policías) cuando han sido requeridos.

Revisados los antecedentes que estructuran el marco normativo de la relación entre policías y Ministerio Público se puede advertir una antinomia compleja de superar, por una decisión deliberada del legislador procesal penal, expresada en el estatus organizacional autónomo que posee el Ministerio Público y la declaración positivizada de subordinación del cuerpo policial a las órdenes emanada del Ministerio Público, donde estas no estarían ni siquiera en posición de refutar la juridicidad de dichas instrucciones, pero a su vez, con total carencia de medios que permitan corregir las faltas en que incurran estos órganos, como la inactividad inexcusable de ejecutar diligencias ordinarias necesarias para enfrentar un juicio o al menos para comunicar investigación ante un juez de garantía.

En conclusión, sería útil para abordar los problemas que aquejan a nuestra institucionalidad efectuar una revisión sobre la efectividad de los mecanismos disponibles para controlar las labores encomendadas a las policías en lo que respecta a la investigación criminal, considerando la preocupación permanente de la opinión pública sobre los resultados de la persecución penal y que se han hecho innovaciones legislativas relativas a mejorar la gestión institucional las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, sin embargo ninguna de ellas atiende al control efectivo de la labor de las policías como investigadores, restringiendo el interés exclusivamente a las actuaciones en flagrancias, las facultades autónomas o al control financiero interno (Ley N° 21.427).

BIBLIOGRAFÍA CITADA

- FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, MIGUEL (2016): "Improcedencia de la fiscalización parlamentaria y otras consecuencias respecto de los órganos constitucionalmente autónomos", en: Revista de Derecho Público (Nº 65), pp. 217-232.
- CEA EGAÑA, JOSÉ (2004): Derecho Constitucional Chileno (Santiago, Editorial Universidad Católica).
- CERDA SAN MARTÍN, RODRIGO (2009): Manual del sistema de justicia penal. (Santiago, Librotecnia).
- CORDERO VEGA, LUIS (2001): "La autonomía constitucional", en: Semana Jurídica (Nº 34), pp. 5-6.
- CORDERO VEGA, LUIS (2015) Lecciones de Derecho Administrativo (Santiago, Thomson Reuters).
- PFEFFER URQUIAGA, EMILIO (1997): Ministerio Público. Antecedentes de la Reforma Constitucional (Santiago, Editorial Jurídica Conosur).
- GONZALEZ JURE, GUSTAVO (2002): Reforma procesal penal. El Ministerio Público. El juicio oral su incidencia en las funciones policiales (Santiago, Imprenta Carabineros de Chile)
- HORVITZ LENNON, MARÍA INÉS Y LÓPEZ MASLE, JULIÁN (2002): Derecho procesal penal chileno (Santiago, Editorial Jurídica de Chile), tomo I.
- ZÚÑIGA URBINA, FRANCISCO (2007): "Autonomías constitucionales e instituciones contramayoritarias (A propósito de las aporías de la "democracia constitucional")", en: Ius et Praxis (Vol. 13, Nº 2), pp. 223-244.

JURISPRUDENCIA CITADA

1. JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL

- GONZÁLEZ Y OTRAS ("Campo algodonero") vs. México (2009), Serie C No. 205: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 16 de noviembre de 2009.
- PENAL CASTRO CASTRO vs. PERÚ (2006) Serie C No. 160: Corte Interamericana de Derechos Humanos, 25 de noviembre de 2006.

2. JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

- PATRICIO RODRIGO MENESES FARÍAS (2008): Tribunal Constitucional 19 de agosto de 2008 (requerimiento de inaplicabilidad respecto del artículo 230, inciso primero, del Código Procesal Penal), Rol N° 815, en: https://tramitacion.tcchile.cl/tc/do_search?proc=1&idCausa=815&buscador=true.
- ASOCIACIÓN NACIONAL DE FISCALES DEL MINISTERIO PÚBLICO (2018): Tribunal Constitucional 18 de diciembre de 2018 (requerimiento de inaplicabilidad respecto del artículo 1 inciso octavo de la Ley 20.975), Rol N° 3.422, en: <http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/desent.php?id=3422>.

3. JURISPRUDENCIA JUDICIAL

- RAMOS GARRIDO IRENE ELENA CON MINISTERIO DEL INTERIOR Y CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2011): Corte Suprema 30 de junio de 2011 (recurso de protección), Rol N° 3.885-2011, en: <https://westlawchile.cl> ID: CL/JUR/1189/2011.

GUILLERMO ENCINA EADE CON CONTRALORÍA REGIONAL DE TARAPACÁ Y DIRECCIÓN DEL SERVICIO DE SALUD DE IQUIQUE (2012): Corte Suprema 12 de enero de 2012 (recurso protección), Rol N° 10.499-2011, en: <https://westlawchile.cl/CL/JUR/10797/2011>.

JOSÉ TOMAS BARROS HARSEIM CON FISCALÍA REGIONAL DE LA REGIÓN DEL BÍO BÍO (2018): Corte Suprema 31 de julio de 2018 (recurso de queja en procedimiento de reclamación de legalidad de la Ley de Transparencia de la Función Pública y Acceso a la Información de la Administración del Estado), Rol N° 15.083-2018, en: <https://westlawchile.cl/CL/JUR/4047/2018>.

MILLAPÁN CON MINISTERIO DE LA MUJER Y EQUIDAD DE GÉNERO (2018): Corte Suprema 25 de septiembre de 2018 (recurso de protección), Rol N° 23.256-2018, en: <https://westlawchile.cl/CL/JUR/5317/2018>.

CONFEDERACIÓN NACIONAL DE FUNCIONARIOS CON TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (2019): Corte Suprema 29 de junio de 2019 (recurso de protección), Rol N° 21.027-2019, en: <https://westlawchile.cl/CL/JUR/5478/2019>.

VELÁSQUEZ CON BERMÚDEZ (2020): Corte Suprema 5 de noviembre de 2020 (recurso de protección), Rol N° 133.995-2020, en: <https://westlawchile.cl/CL/JUR/47885/2021>.

ZAMORANO CON ESPINOSA (2022): Corte de Apelaciones de Santiago 1 de febrero de 2022 (recurso de protección), Rol N° 1396-2021, en: <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/>.

ZAMORANO CON ESPINOSA (2022): Corte Suprema 3 de marzo de 2022 (recurso de protección).

LILLO LUNA MARCELO CON FISCO (2022): Corte Suprema 11 de marzo de 2022 (acción de responsabilidad extracontractual del Estado), Rol N° 17.114-2021, en: <https://oficinajudicialvirtual.pjud.cl/>.

4. JURISPRUDENCIA ADMINISTRATIVA

UBERLINDA GARRIDO TRUJILLO Y MINISTERIO PÚBLICO (2013): Contraloría General de la República 7 de febrero de 2013 (Solicitud de dictamen), N° 8.461, identificador 008461N13.

GONZALO BAEZA OVALLE Y MINISTERIO PÚBLICO (2015): Contraloría General de la República 13 de agosto de 2015 (solicitud de dictamen), N° 64.656, identificador 064656N15.

NORMAS JURÍDICAS CITADAS

D.L. 2460, LEY ORGÁNICA DE LA POLICÍA DE INVESTIGACIONES DE CHILE. Diario Oficial, 21 de enero de 1979.

LEY N° 19.640, Establece la Ley Orgánica Constitucional del Ministerio Público. Diario Oficial, 15 de octubre de 1999.

LEY N° 19.696, Establece Código Procesal Penal. Diario Oficial, 12 de octubre de 2000.