

**Alejandro  
Romero  
Seguel**

Universidad de  
los Andes, Chile  
aromero@uandes.cl

**José  
Ignacio  
Martínez  
Estay**

Universidad de  
los Andes, Chile  
jimartinez@uandes.cl

## El derecho al juicio en el proceso penal de los parlamentarios imputados por delito

## The right to trial in the criminal proceedings of parliamentarians charged with a crime

**Resumen:** Este comentario sintetiza la doctrina jurisprudencial sobre un aspecto novedoso del proceso penal chileno, que reconoce a los parlamentarios que hayan perdido su fuero, el derecho al juicio penal de manera pronta y expedita. Lo anterior se explica como un privilegio para proteger la representatividad democrática, que puede ser modificada por la actuación del Ministerio Público. Como la declaración de desafuero produce la suspensión del parlamentario, el sistema procesal penal reconoce a ese imputado, de una manera expedita y sin posibilidad de dilaciones, el derecho al juicio.

**Palabras clave:** Fuero parlamentario; derecho a un juicio penal pronto y expedito.

**Abstract:** This comment synthesizes the jurisprudence on a novel aspect of the Chilean criminal process, which recognizes the right to a prompt and expeditiously criminal trial for deputies and senators who have lost their parliamentary immunity. The main reason for this immunity is to protect democratic representation that could be harmed or modified by the action of the Public Prosecutor's Office. For this reason, when the parliamentary immunity is removed, the deputy or senator is suspended of his parliamentary position, and the criminal process system recognizes him the right to expeditiously criminal trial.

**Keywords:** Parliamentary immunity; right to a prompt and expeditiously criminal trial.

## 1. La diversidad de procedimientos y proceso penal

Un problema cada vez más frecuente es determinar el contenido del derecho al proceso en el caso de los parlamentarios que han sido desaforados en el curso de una investigación penal. Los cambios en el modelo de enjuiciamiento han logrado profundizar en el principio político que en un Estado de derecho no existen personas que estén por sobre la ley, incluyendo naturalmente a los que detentan cargos públicos, como los parlamentarios.

El problema se produce en relación al alcance de los artículos 416 y 420 del Código Procesal Penal, específicamente, si es factible solicitar fecha para la realización de audiencia de preparación de juicio oral, como parte del contenido del derecho al juicio que tiene un parlamentario desaforado.

Desde el punto de vista procesal y constitucional, el derecho al juicio en el caso de un parlamentario adquiere un contenido especial, que pasamos a explicar.

La utilización del procedimiento adecuado, para conocer una determinada acción en un juicio configura un “presupuesto procesal”, esto es, una exigencia formal, establecida por la ley procesal, cuya observancia hace posible la resolución sobre el fondo del asunto sometido a la consideración judicial, el que, además, debe observarse de oficio.

Un criterio justificativo de la diversidad procedimental surge de los denominados “procesos especiales”, en los que para el juzgamiento de temas que presentan interés social, como es el caso del estatuto jurídico que reconoce el derecho al juicio en el evento que el imputado sea un parlamentario, cuyo desafuero haya sido declarado judicialmente.

A primera vista la creación de los procedimientos especiales podría generar un cuestionamiento al principio de la igualdad procesal. Sin embargo, la existencia de estas reglas singulares no conforma un privilegio procesal injustificado, como se pasa a explicar.

## 2. El fuero parlamentario

La evolución institucional en los sistemas democráticos ha demostrado que resulta provechoso para el normal funcionamiento de las instituciones políticas contar con un sistema procesal que incorpore en el caso de los parlamentarios ciertas especialidades.

En primer lugar, el primer derecho procesal-constitucional es la institución del fuero parlamentario, que “es un privilegio del que disfrutan los miembros de las cámaras legislativas, cuyo objetivo esencial es proteger el libre ejercicio de sus atribuciones” (Romero y Martínez, 2013, p. 99). Nuestro Tribunal Constitucional ha entendido el fuero parlamentario como una “garantía procesal que protege al parlamentario de una persecución criminal infundada y que inhiba o entorpezca el cumplimiento adecuado de sus funciones. Posee un fundamento claramente político, asociado al resguardo de la autonomía de los órganos legislativos y al principio

de la separación de poderes —valores esenciales del Estado de Derecho—, y cuya justificación mediata es el pleno ejercicio de la soberanía popular” (Sentencia rol 478-2006, de 8 de agosto de 2006, considerando segundo<sup>1</sup>).

Más recientemente el TC ha señalado que el fuero parlamentario tiene por objetivo

asegurar la instalación y el funcionamiento regular y continuo de las cámaras o asambleas representativas, así como la genuina correlación interna de las fuerzas políticas representadas en ellas según el resultado de la última elección, por la vía de garantizar que sus integrantes no serán impedidos de asumir sus funciones o de asistir a sus sesiones, debido a suspensiones apoyadas en acusaciones sin fundamento grave y acreditado (Sentencia rol 2067-11, considerando 29.º).

<sup>1</sup> En este mismo sentido se pronuncian las sentencias roles 561-2006, 568-2006 y 661-2006, todas de 12 de enero de 2007.

En resumen, el fuero parlamentario constituye en primer lugar una garantía, que encuentra justificación en la necesidad de proteger y amparar, ni más ni menos, que la democracia representativa, asegurando que la voz soberana del pueblo, ejercida a través de las elecciones parlamentarias periódicas (art. 5 inciso 1.º de la Constitución), sea respetada y protegida. Evidentemente ello debe lograrse mediante un complejo pero posible equilibrio entre este objetivo clave de las democracias constitucionales y el respeto al principio de igualdad ante la ley (art. 19 N° 2 con relación a los art. 6 y 7 de la Constitución) y de sometimiento de todos al derecho, que es a su vez lo propio de una República.

Por otra parte, es importante considerar que, como lo ha señalado la doctrina, el fuero constituye a su vez un derecho en favor de los parlamentarios. Por tal razón, “las reglas que regulan la forma de interpretar las normas que lo contemplan deben ser las propias de la hermenéutica de los derechos” (Romero y Martínez, 2013, p. 100). Ello significa, entre otras cosas, que en caso de duda “debe estarse siempre con la interpretación más favorable al derecho o libertad del afectado con la duda” (Romero y Martínez, 2013, p. 100). De hecho, es lo que precisamente ha hecho nuestro Tribunal Constitucional en materia de fuero parlamentario al resolver la duda acerca de si la redacción del artículo 61 de la Constitución solo debe utilizarse respecto de delitos de acción penal pública, atendido que esta norma

dispone que dicho procedimiento debe aplicarse en el evento de pretenderse acusar o privar de libertad a un parlamentario.

Pues bien, el Tribunal Constitucional ha señalado a ese respecto que

debe descartarse una interpretación —sustentada únicamente en los términos literales del precepto constitucional— que excluya del ámbito del desafuero los delitos de acción privada, por cuanto ella suprimiría en ese caso una garantía concebida para el cumplimiento irrestricto de la función parlamentaria, colocando al afectado en una situación desigual, de detrimento de sus derechos, frente al acusado por un delito de acción pública, en circunstancias que la naturaleza de las figuras criminales es la misma, no obstante las diversas condiciones establecidas por la ley para el ejercicio de las acciones (Sentencia rol 478-2006, considerando 9.º, criterio reiterado en las sentencias roles 529-2006, 533-2006, 791-2007, 806-2007 y 1.314- 2009).

A nuestro juicio, lo señalado precedentemente resulta de especial relevancia para resolver el alcance del derecho al juicio que nuestro proceso penal garantiza a los parlamentarios cuyo desafuero ha sido declarado por sentencia judicial firme, conforme se pasa a explicar.

### 3. El derecho al juicio en el caso de los parlamentarios

Junto a la protección que concede el fuero parlamentario, nuestro sistema jurídico contempla una forma especial de derecho al juicio para los parlamentarios.

Este singular derecho al juicio es una consecuencia lógica y directa para el evento que la garantía parlamentaria referida se levante, y tiene como objetivo aclarar a la brevedad la situación jurídica de quien fue desaforado, pues el desafuero altera la expresión de la voluntad del pueblo soberano.

En el caso concreto, este derecho a ser juzgado aplicando un estatuto especial opera desde el momento en que el Ministerio Público decidió acusar y queda firme la resolución que concede el desafuero parlamentario.

El fin de este tratamiento especial tiene un fin preciso: proceder a la brevedad y sin dilaciones de ningún tipo, para resolver si el desaforado ha incurrido o no en la

presunta comisión de los hechos ilícitos. Ello implica que no resulta ni constitucional ni legalmente admisible la posibilidad de ampliar *de facto* los claros y precisos plazos fijados en el art. 420 del Código Procesal Penal, los que, como se comprenderá, apuntan a hacer efectiva la garantía en que consiste el desafuero.

Lo anterior implica que si el Ministerio Público cerró la investigación y solicitó el desafuero de un parlamentario, y presentó después acusación en su contra y en contra de otros imputados, la activación del desafuero conlleva asumir todas las consecuencias que este supone, que están directamente relacionadas con el carácter de garantía y de derecho que tiene la institución del fuero. Por tal razón, no puede resultar procedente alterar los plazos y las diligencias del art. 420 del Código Procesal Penal bajo ninguna excusa, ni aun cuando ello fuese consecuencia de una reapertura de la investigación, que fue solicitada por los otros imputados.

Una interpretación distinta supondría mantener en una especie de “limbo procesal” al parlamentario desaforado, lo que a todas luces es inconstitucional e ilegal, al torcer el sentido del desafuero, que conlleva aquel delicado equilibrio entre la protección de la democracia representativa, la igualdad ante la ley y el sometimiento de todos al derecho. Y ese equilibrio implica en favor del parlamentario desaforado el derecho a que se aplique lo que con absoluta claridad ordena el art. 420 del Código Procesal Penal, lo que se condice con la necesidad de resguardar la función parlamentaria, la representación y, en último término, la soberanía popular.

A este respecto, debe destacarse que la historia fidedigna del Código Procesal Penal refleja precisamente que, mediante la regulación del procedimiento de desafuero, el legislador quiso evitar cualquier dilación del procedimiento, y reducir así el período por el que el parlamentario afectado queda suspendido de sus funciones, porque ello puede afectar la democracia representativa, al alterar por ejemplo las mayorías y equilibrios parlamentarios.

En efecto, en la tramitación en el Senado del Código Procesal Penal, la Comisión de Constitución sostuvo en su segundo informe que, así como en el antiguo sistema procesal penal la “formación de causa” equivalía al denominado “auto de procesamiento”, en el nuevo sistema “la formación de causa equivale a la acusación que formule el ministerio público”. Ello porque la formalización de la investigación, que era la actuación procesal contemplada en el proyecto, representaba “un estadio todavía preliminar para entender que un parlamentario está procesado, porque se desconoce si de la investigación resultará mérito para formularle cargos o no”. Por ello entendieron que para la formalización no se requiriere el desafuero, porque de lo contrario,

el parlamentario podría estar suspendido del ejercicio de su cargo durante dos años, y hasta cuatro años, en caso de que el juez aceptare el aumento que en ese sentido le solicitare el fiscal; esto es, el período

completo de duración en su cargo de un diputado y la mitad del período de un senador<sup>2</sup>.

Como se ve, el legislador quiso dejar en claro que el desafuero no puede estar vinculado a la investigación, porque podría suponer un ataque frontal a la democracia representativa, lo que podría en juego, incluso, buena parte del período del parlamentario que pudiera verse afectado. Esta intención del legislador quedó aún más clara al agregar que en

el evento de que se produzca el desafuero, redujimos los plazos dentro de los cuales debe efectuarse la audiencia de preparación del juicio oral y el juicio oral, con vistas a evitar en lo posible la dilación en el procedimiento, por su efecto directo sobre el período por el cual los parlamentarios estarán suspendidos del ejercicio de sus cargos, lo cual, eventualmente, incluso podría alterar las mayorías políticas de la correspondiente rama del Congreso Nacional. Lo anterior es sin perjuicio de que, por aplicación de las normas comunes, las personas desaforadas podrán acogerse a los mecanismos de la suspensión condicional del procedimiento o de los acuerdos reparatorios, si se cumplen los correspondientes requisitos<sup>3</sup>.

Todo lo anterior también se explica para dar cumplimiento a lo que dispone el art. 420 inciso 2.º del Código Procesal Penal, según el cual, de hacerse lugar al desafuero,

el juez de garantía fijará de inmediato la fecha de la audiencia de preparación del juicio oral, la que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a la recepción de los antecedentes por el juzgado de garantía. A su vez, la audiencia del juicio oral deberá iniciarse dentro del plazo de quince días contado desde la notificación del auto de apertura del juicio oral. Con todo, se aplicarán los plazos previstos en las reglas generales cuando el imputado lo solicitare para preparar su defensa.

<sup>2</sup> Historia de la Ley N° 19.696; Segundo Trámite Constitucional: Senado; Segundo Informe de Comisión de Constitución Senado; 20 de junio de 2000; Informe de Comisión de Constitución en Sesión 5; Legislatura 342; Boletín N° 1.630-07. Recuperado de <http://www.bcn.cl/historiadelay/nc/historia-de-la-ley/6631/> (Fecha de consulta 5 de mayo de 2018).

<sup>3</sup> Historia de la Ley N° 19.696; Segundo Trámite Constitucional: Senado; Segundo Informe de Comisión de Constitución Senado; 20 de junio de 2000; Informe de Comisión de Constitución en Sesión 5; Legislatura 342; Boletín N° 1.630-07. Recuperado de <http://www.bcn.cl/historiadelay/nc/historia-de-la-ley/6631/> (Fecha de consulta 5 de mayo de 2018).

## 4. La razonabilidad del privilegio procesal del derecho al juicio en breve plazo

Conviene justificar que este especial tratamiento del derecho al juicio en breve plazo para un parlamentario, no configura un privilegio procesal exorbitante que menoscabe las prerrogativas legales del Ministerio Público.

La dictación del Código Procesal Penal trajo una nueva normativa en materia de desafuero, la contenida en el título IV del libro cuarto, artículos 416 y siguientes. Al examinar la historia fidedigna del establecimiento del artículo 416 CPP encontramos que, durante la tramitación de la ley, se esbozó un concepto de lo que debe entenderse por formación de causa. Para el Senado la expresión *formación de causa* hay que entenderla "... en el sentido de que deben existir, además de elementos formales, antecedentes serios que permitan suponer que al aforado le hubiere cabido algún grado de participación en los mismos" (Pfeffer, 2001, p. 403).

Similar criterio fue recogido por la Corte de Apelaciones de Temuco, en su sentencia de 27 de enero de 2005, cuando señala en su considerando 6°:

Que del análisis de los antecedentes anteriores, especialmente los vertidos en la audiencia por los intervinientes y ya expresados, no controvertidos en lo sustancial, y que constan en el registro de audio de la misma, (cumpliéndose así los principios de inmediación, oralidad y publicidad que rigen este tipo de procedimiento), este Tribunal arriba a la convicción de que la petición de desafuero formulada por el Ministerio Público reúne caracteres de seriedad y plausibilidad suficientes para acceder a la misma, a fin de que la investigación del Fiscal pueda seguir su curso sin obstáculos y eventualmente obtener del Juez de Garantía determinadas medidas cautelares.

Desde un punto de vista procesal, la exigencia relativa a si existe mérito para "la formación de causa", denota que

el Ministerio Público ha reunido todos los antecedentes previos, que tendrá que utilizar en el proceso penal, si prospera el desafuero de un parlamentario. No requiere un nuevo plazo para investigar, puesto que la exigencia legal del desafuero le obligaba a reunir el material probatorio que tendría que utilizar en el juicio breve que se puede activar para el parlamentario, conforme a los derechos antes explicados del Código Procesal Penal.

Como se explicaba, la razón de ser del fuero parlamentario no es la protección de los parlamentarios, sino la del Parlamento. En efecto, lo que busca la institución del fuero es proteger el normal funcionamiento del H. Congreso Nacional, más aún, considerando que la declaración de desafuero de un parlamentario acarrea la suspensión del mismo, pudiendo alterarse las mayorías en la respectiva cámara. Lo anterior se confirma en la historia de la ley (Código Procesal Penal), en el sentido de que el fuero está establecido a favor de las instituciones y no de las personas, como una forma de garantizar el normal funcionamiento del Congreso (Pfeffer, 2001, p. 404).

Aunque la ley no entrega explícitamente un criterio para entender la expresión "haber lugar para formar causa", salvo la mínima referencia en la historia de la ley, esa exigencia se debe interpretar, en el caso de la investigación del Ministerio Público, imponiéndole la carga de tener preparado los antecedentes que sustenten su acusación, atendida la especial regulación del derecho al juicio que se reconoce como prerrogativa procesal de los parlamentarios que han sido privados del fuero.

En suma, la parte acusadora conoce de antemano que en el caso de prosperar el desafuero se verá enfrentada a un escenario procesal, donde al desaparecer la protección que se logra mediante la institución de desafuero, genera en el breve plazo el derecho al juicio.

## 5. Conclusiones

En consideración a lo anterior, sostenemos que:

1.º El fuero parlamentario supone una garantía de la institucionalidad democrática representativa, a la vez que un derecho del parlamentario, la regulación legal del procedimiento de desafuero considera una forma especial de juzgamiento para los parlamentarios cuando se les ha levantado judicialmente el fuero.

2.º Habiéndose declarado el desafuero por sentencia firme debe darse cumplimiento a lo dispuesto en el art. 420 del Código Procesal Penal y, por ende, debe procederse a fijar fecha para la audiencia de preparación de juicio oral.

3.º El derecho al juzgamiento en breve plazo de un parlamentario, no puede ser dilatado, invocando, por ejemplo, una reapertura de la investigación. En ese caso se estaría incurriendo en una acción que sobrepasa los límites constitucionales y legales. La expresión *formación de causa* supone para el Ministerio Público el cumplimiento de la carga procesal de tener todos los antecedentes que sustenten su acusación en el juicio inmediato que surge como consecuencia del desafuero.

4.º El contenido del derecho al juicio para un parlamentario privado de fuero por sentencia judicial firme, se traduce en el ejercicio del derecho a fijar una fecha específica para la audiencia de juicio oral, conforme se reconoce en los arts. 416 y 420 del Código Procesal Penal.

## Referencias

Historia de la Ley N° 19.696; Segundo Trámite Constitucional: Senado; Segundo Informe de Comisión de Constitución Senado; 20 de junio de 2000; Informe de Comisión de Constitución en Sesión 5; Legislatura 342; Boletín N° 1.630-07. Recuperado de <http://www.bcn.cl/historiadelailey/nc/historia-de-la-ley/6631/>. (Fecha de consulta 5 de mayo de 2018).

Martínez Estay, J. I. y Romero Seguel, A. (2013). Desafuero de los parlamentarios y los límites al recurso de apelación. En *Sentencias destacadas* (pp. 85-112). Santiago: L&D.

Pfeffer Urquiaga, E. (2001). *Código Procesal Penal anotado y concordado*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.

Sentencia Tribunal Constitucional N° 561-2006, de 12 de enero de 2007.

Sentencia Tribunal Constitucional N° 568-2006 de 12 de enero de 2007.

Sentencia Tribunal Constitucional N° 661-2006, de 12 de enero de 2007.