

# FJG

FUNDACIÓN JAIME GUZMÁN

## LAS ACUSACIONES CONSTITUCIONALES COMO HERRAMIENTAS DE PRESIÓN POLÍTICA

---

Nº 311 | 18 de noviembre 2020



Ideas & Propuestas

## **RESUMEN EJECUTIVO**

Una de las herramientas establecidas en la Carta Magna para fiscalizar al Ejecutivo es la Acusación Constitucional, que establece que la causa por la cual se puede acusar a los ministros es el notable abandono de deberes. No obstante, desde el inicio del actual gobierno del presidente Piñera, se han presentado nueve acusaciones a autoridades, pasando por alto el espíritu de este instrumento, pues la oposición la ha utilizado de manera irresponsable, arguyendo razones políticas en desmedro de las jurídicas, sumando cada líbello a las acciones del parlamentarismo de facto que se ha desarrollado en Chile de un tiempo a esta parte.

## I. INTRODUCCIÓN

Desde 1990 hasta la fecha, se han levantado 32 acusaciones constitucionales en la Cámara de Diputados. En 1991 ocurrió contra el entonces ministro de Transportes y Telecomunicaciones Germán Correa, acusado por diez diputados de RN por permitir radioemisoras ilegales. En 1992, se acusó a tres jueces de la Corte Suprema (Lionel Beraud, Hernán Cereceda y Germán Valenzuela Erazo) y al auditor general del ejército, Fernando Torres Silva, por el motivo de abandono de deberes en relación a los Derechos Humanos, acusación que avanzó al Senado, aprobándose solo la acusación contra el juez Cereceda.

En 2008, se presentó una acusación constitucional contra la entonces ministra de Educación del primer gobierno de la expresidente Michelle Bachelet, Yasna Provoste, la cual fue aprobada. El motivo del libelo fue por el Caso Subvenciones, pues desde Contraloría se inició una investigación por el mal uso de fondos. En 2013, fue el turno de otro ministro de Educación, pero del primer gobierno del presidente Piñera, Harald Bayer, debido a las fiscalizaciones del lucro en los planteles de educación superior. Por este motivo, fue destituido.

No obstante, desde la insurrección del 18-0 de 2019, el país ha vivenciado un proceso de revuelta impulsada por las bases sociales, la que también tomó un cauce institucional. En una época que la polarización se ha hecho una realidad, la oposición al actual gobierno del presidente Piñera ha actuado obstruccionistamente en el Congreso, impidiendo que el Ejecutivo realice su agenda. Develando, además, claras señales de anular a los líderes del oficialismo. Desde 2018, se han presentado 9 acusaciones constitucionales a la fecha, de las cuales solo una ha sido aprobada, la del exministro del Interior, Andrés Chadwick. Durante el lunes 16 de noviembre se discutió en el Senado la acusación contra el exministro del interior Víctor Pérez, siendo rechazada por la Cámara Alta.

En el presente número de *Ideas y Propuestas*, se analizará la herramienta de la Acusación Constitucional desde una mirada histórica, pero, además, se considerará cómo se ha convertido en un mecanismo de presión política en el actual escenario de incertidumbre y crisis.

## II. PRESIÓN POLÍTICA DEL CONGRESO AL ALERO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1833 Y REPÚBLICA PARLAMENTARIA (1891-1925)

Durante el gobierno del Presidente José Joaquín Pérez (1861-1871) se comenzaron a hacer comunes por parte del Congreso prácticas que no se encontraban reguladas en el ordenamiento jurídico. Estas consistían en presionar la aprobación de las leyes periódicas, interpelaciones a los ministros de Estado, votos de censura, obstrucciones, entre otras. Estas comenzaron a ser una constante en la vida política del Congreso Nacional, fueron adoptadas por todos los sectores políticos y terminaron por llevar al Congreso a enfrentarse con el Presidente Balmaceda, quien no aceptó una presión política respecto a la ley de presupuesto. Este hecho terminó originando la Guerra Civil de 1891 y el inicio de régimen conocido como República Parlamentaria.<sup>1</sup>

Pese a la estabilidad política que brindó el parlamentarismo hasta el año 1920, en la opinión pública se

hace presente una sensación de malestar y pesimismo, con fuertes críticas al sistema político, en vista del elitismo de los grupos gobernantes y su ineficacia para proponer soluciones ante los problemas concretos que enfrentaba parte importante de la población y que eran conocidos como la “cuestión social”.

El malestar hacia el régimen persistió y se agudizó, siendo capitalizado políticamente por Arturo Alessandri Palma, quien ganó la elección Presidencial de 1920, volviendo a tensionar las relaciones con el Congreso, concluyendo en una crisis política y un alzamiento militar que puso término al régimen parlamentario e iniciando con una nueva institucionalidad al alero de una nueva Constitución.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Véase en <https://bit.ly/2U1qis>

<sup>2</sup> Véase en <https://bit.ly/3pBglw4>



Foto: latercera.com

### III. CONTROLES POLÍTICOS EN LA CONSTITUCIÓN DE 1925<sup>3</sup>

La Constitución de 1925 retomó la tradición de sostener a un Ejecutivo fuerte, con amplias atribuciones administrativas, sin desmedro de las libertades públicas y de las garantías individuales. Se devuelve al presidente la facultad de nombrar y remover discrecionalmente a los ministros de Estado y se le entregan funciones colegisladoras, entre otras atribuciones.

Además, se institucionaliza en el Congreso la función de fiscalización de los actos de gobierno y de la administración, se permite acusar constitucionalmente al Presidente de la República, los ministros de Estado, generales y almirantes, intendentes y gobernadores, entre otros funcionarios por los delitos que la Constitución establece.

La Constitución de 1925 terminó con las leyes periódicas como fuente de presión política del Congreso hacia el Presidente de la República, disponiendo que si el Poder Legislativo no aprobaba las leyes de presupuesto presentadas por el Ejecutivo en un plazo fijado por la Constitución, regiría automáticamente el proyecto presidencial. Por otro lado también se dieron importantes avances en lo que respecta al control de constitucionalidad de las leyes mediante un recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad y la posterior creación en 1970 de un Tribunal Constitucional encargado de realizar un control preventivo (es decir, un control que se realiza antes de que la ley sea promulgada) de constitucionalidad de los proyectos de ley, con efecto derogatorio de la norma considerada inconstitucional.

---

<sup>3</sup> Véase en <https://bit.ly/2INGR4T>



Foto: wikipedia.com

## IV. LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURÍDICO ACTUAL

La actual Constitución conservó la facultad el Congreso para controlar los actos del Ejecutivo. Para ello, la Cámara de Diputados dispone de herramientas fiscalizadoras<sup>4</sup> tales como la posibilidad de adoptar acuerdos y sugerir observaciones al presidente de la República, interpelar a los ministros de Estado y crear comisiones especiales investigadoras con la finalidad de reunir información respecto a determinados actos del Gobierno.

La Constitución también consideró la figura de la Acusación Constitucional,<sup>5</sup> siendo atribución de la

Cámara de Diputados declarar si es o no a lugar la acusación vertida contra determinadas autoridades por determinadas causales.

Es el Senado quien resuelve como jurado si el acusado es o no culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa. Por la declaración de culpabilidad queda el acusado destituido de su cargo y no podrá desempeñar ninguna función pública, sea o no de elección popular, por el término de cinco años.

---

<sup>4</sup> Constitución Política de la República, artículo 52 N.º 1.

<sup>5</sup> Constitución Política de la República, artículos 52 N.º 2 y 53 N.º 1.

## V. ACUSACIONES CONSTITUCIONALES DESDE 1990 HASTA NOVIEMBRE DE 2020

El uso de esta herramienta de contrapeso que entrega la Constitución al Congreso no es perjudicial *per se* para nuestro ordenamiento jurídico, pero un uso indebido y abusivo del mismo destinado a imponer la figura del Congreso por sobre el resto de los poderes del Estado, no es una práctica digna de alabar en consideración a nuestra experiencia republicana previa.

Se ha evidenciado un aumento exponencial en el número de acusaciones constitucionales en nuestro país. Desde la entrada en vigor del texto constitucional en 1990 y hasta el término del segundo gobierno de la expresidente Michelle Bachelet se presentaron nueve acusaciones constitucionales, las cuales afectaron a ministros de Estado, del poder judicial y autoridades regionales.<sup>6</sup> Siendo los casos con mayor impacto mediático los que afectaron a los ministros de Educación Yasna Provoste en 2008 y Harald Beyer en 2013.

No obstante, durante el actual gobierno del presidente Sebastián Piñera, es decir, desde marzo de 2018, se han presentado nueve acusaciones. Para saber si existe o no un uso abusivo de la acusación se requiere analizar aquellas presentadas en este último tiempo.

**a. Acusación contra el ministro de Salud, Emilio Santelices:** Se le acusó de infringir la Constitución y las leyes, o dejar estas sin ejecución, al vulnerar

el principio de juridicidad, con la dictación de la resolución exenta 432 (protocolo de objeción de conciencia relativo a la Ley de Aborto en tres causales); por la interpretación torcida de las normas legales, la vulneración del derecho a la protección de la salud y la vulneración al principio de juridicidad al invadir la potestad legislativa; y por haber obviado el carácter de excepcionalidad de la objeción de conciencia.<sup>7</sup>

Previo a determinar si había o no lugar a la acusación constitucional, se dedujo “la cuestión previa” por parte del acusado, la cual fue aprobada, teniéndose por no interpuesta la acusación.

**b. Acusación contra los ministros de la Excm. Corte Suprema, Hugo Dolmestch, Manuel Valderrama y Carlos Künsemüller:** Se les acusó de incumplir notablemente su deber de aplicar los tratados internacionales. Lo que se evidenció en la necesidad de hacer un control de convencionalidad –es decir, interpretar la legislación chilena a la luz y en armonía de los tratados internacionales aprobados y ratificados por Chile y que se encuentren vigentes– y la infracción de dicho deber constituye un notable abandono de deberes.<sup>8</sup>

Si bien los Ministros de Corte no contaron con los votos en la Cámara para aprobar la cuestión previa, la acusación se terminó desestimando por dicha Corporación.

---

<sup>6</sup> Véase <https://bit.ly/2H9wLKK>

<sup>7</sup> Véase en <https://bit.ly/35AWftY>

<sup>8</sup> Véase en <https://bit.ly/2UAES69>

**c. Acusación contra la ministra de Educación, Marcela Cubillos:** Se la acusó de haber vulnerado la Constitución y las leyes, específicamente el principio de igualdad al hacer primar su visión ideológica por sobre las leyes vigentes de la república. El sustento de los capítulos fueron las críticas que la entonces ministra esbozó al actual Sistema de Admisión Escolar y a la promoción, con apoderados, de un proyecto de admisión justa.<sup>9</sup>

Si bien la cuestión previa deducida por la ministra fue rechazada, la acusación terminó siendo desestimada por la Cámara.

**d. Acusación contra el exministro del Interior y Seguridad Pública, Andrés Chadwick:** Se le acusó de vulnerar la Constitución y las leyes en virtud de su responsabilidad de mando ante eventuales violaciones a los derechos humanos, esto en el marco del accionar de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad en las tareas de orden público, durante las movilizaciones sociales registradas en el territorio nacional.

En el mismo sentido, se señaló que el Estado de Emergencia que se decretó tras las revueltas de octubre solo permite limitar dos derechos civiles: el derecho a reunión y el derecho a la locomoción, por lo que es obligación de la autoridad velar por el

respeto de todo el resto de los derechos consagrados en la Constitución, entre ellos, el derecho a la vida, a la integridad física y síquica, los cuales no habrían sido cautelados por el exministro Chadwick.<sup>10</sup>

La Cámara acusó al exministro y el Senado lo sancionó en razón de los dos capítulos acusatorios.

**e. Acusación contra S.E. el presidente de la República, Sebastián Piñera:** Se le acusó de comprometer gravemente el honor de la nación y de infringir la Constitución y las leyes a propósito de su responsabilidad como jefe de Estado ante las eventuales vulneraciones a los derechos humanos ocurridos durante el estado de emergencia decretado a propósito de los acontecimientos de octubre de 2019.<sup>11</sup>

La Cámara aprobó la cuestión previa deducida por el presidente de la República, por lo que la acusación se tuvo por no interpuesta.

**f. Acusación contra el intendente de la Región Metropolitana, Felipe Guevara:** Se le acusó de infringir la Constitución y las leyes al impedir que se ejerciera el derecho a la libertad de reunión a través de la estrategia de "copamiento" en Plaza Baquedano que fue ejecutada por Carabineros durante algunas jornadas de manifestaciones.<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> Véase <https://bit.ly/2H9wLKK>

<sup>10</sup> Véase <https://bit.ly/3kGut3B>

<sup>11</sup> Véase <https://bit.ly/3kGut3B>

<sup>12</sup> Véase <https://bit.ly/3nKJoMb>





Foto: latercera.com

La acusación fue aprobada por la Cámara de Diputados, aunque en el Senado no se cumplió con el *quorum* necesario para que el intendente fuese sancionado en razón al capítulo acusatorio, por lo que este se mantuvo en su cargo.

**g. Acusación contra la ministra de la Ittma. Corte de Apelaciones de Valparaíso, Silvana Donoso:** Se le acusó de notable abandono de deberes al obviar las recomendaciones de los informes de gendarmería y concurrir con su voto favorable a otorgar la libertad condicional de un número excesivo de condenados, entre ellos Hugo Bustamante, presunto homicida de la joven Ámbar Cornejo. Esta acusación también considera que se vulneró el ordenamiento jurídico al no efectuar un control de convencionalidad por parte de la ministra.

La acusación fue aprobada por la Cámara, pero el Senado desestimó el mérito de ambos capítulos por amplia mayoría.

**h. Acusación contra del exministro de Salud Jaime Mañalich:** Se le acusó de haber infringido la

Constitución y las leyes y dejarlas sin aplicación, lo que tendría como consecuencia el haber puesto en riesgo la salud de la población. Esta acusación no prosperó en la Cámara, con 71 votos a favor, 73 en contra, y 7 abstenciones.

**i. Acusación contra del exministro del Interior, Víctor Pérez:** Fue acusado por dejar de ejecutar las leyes en materias de orden público y de haber infringido la normativa constitucional. La acusación fue presentada por varios diputados de la oposición, desde el PC a la DC. Fue aprobada en la Cámara, pasando a su segundo trámite en el Senado. Ante este hecho, Pérez dimitió como ministro, ocupando su cargo el exalcalde de Estación Central, Rodrigo Delgado.

Durante el lunes 16 de noviembre, el Senado discutió la Acusación, rechazándose la moción con los siguientes resultados: el capítulo primero con 17 votos a favor, 22 en contra y tres abstenciones; el capítulo segundo con 15 votos a favor, 23 en contra y cuatro abstenciones; y el capítulo tercero del libelo acusatorio con 14 votos a favor, 24 en contra y cuatro abstenciones.

## VI. CONCLUSIONES

El aumento exponencial de acusaciones constitucionales experimentado en nuestro país debe ser entendido como una demostración de poder de parte del Congreso que degrada profundamente el ordenamiento jurídico, posicionando la figura del Congreso por sobre otras autoridades del Estado. De las nueve acusaciones durante el actual gobierno del presidente Piñera, solo la del exministro del Interior, Andrés Chadwick, fue aprobada por la Cámara y el Senado, aprobándose la moción.

No se quiere con esto que la acusación constitucional no tenga cabida en nuestra jurisdicción, pero ella se encuentra estructurada en base a causales de derecho estricto como lo son el incumplir gravemente la Constitución y las leyes o caer en un notable abandono de deberes. No obstante, se ha constatado que los argumentos que se han esgrimido para acusar a las autoridades mencionadas han ido perdiendo base y capacidad de asociación de los capítulos acusatorios con las causales que se invocan, derivando en verdaderos juicios políticos que se alejan del espíritu de los contrapesos políticos y que se acerca peligrosamente a las prácticas parlamentarias que concluyeron con la Guerra Civil de 1891.

En el caso de las acusaciones contra los ministros de los tribunales superiores se esgrimieron argumentos de carácter eminentemente doctrinario como lo es el “control de convencionalidad”, con la finalidad de cuestionar resoluciones constitucionales que los acusadores no compartían. No se quiere decir con ello que los parlamentarios no puedan contar con opinión respecto al contenido de los fallos judiciales, pero el principio de separación de poderes del Estado obliga a toda otra autoridad a respetarlos, y solo puede ser objeto de contravención por parte de los recursos judiciales que la misma ley contempla. Es por ello que la Constitución establece expresamente que la causa por la cual se puede acusar a los ministros es el notable abandono de deberes y no el infringir la Constitución o las leyes, pues ello llevaría inevitablemente al Congreso a evaluar el desempeño de los magistrados, lo que evidentemente no es deseable en una República democrática como la nuestra.

En el caso de las acusaciones a los exministros Santelices, Cubillos, y Mañalich parece evidente que el aspecto que primó fue de índole político, es decir, una diferencia de valoración de determinadas conductas más que la constatación de una infracción a la

Constitución y las leyes. Dichas diferencias políticas serían respectivamente, el alcance de la noción de la libertad de conciencia respecto de la aplicación del aborto, los cuestionamientos a los mecanismos de admisión escolar y el desempeño de una autoridad ante una pandemia cuyos alcances son desconocidos a nivel mundial. En otros términos, materias del devenir político, las cuales deben ser resueltas mediante mecanismos democráticos como las elecciones periódicas y no mediante acusaciones constitucionales que ni siquiera fueron respaldadas por documentación que conectara de manera directa, y sin lugar a duda, los capítulos acusatorios con la causal de infracción a la Constitución y las leyes.

En lo que respecta a las acusaciones contra el presidente Piñera, el intendente Guevara y los exministros Chadwick y Pérez, también resulta evidente que primó en exceso el factor “18-O” y el impacto negativo que este tuvo en el Gobierno. Las acusaciones desconocieron por completo las intervenciones de los organismos de seguridad que daban cuenta de los daños sufridos por la infraestructura pública y privada, el daño que este conllevó a la población, los cambios radicales en la calidad de vida de las personas, la pérdida de

miles de empleos, el colapso de la fuerza pública y las lesiones que sus miembros sufrieron producto de sus enfrentamientos con manifestantes violentos. Por el contrario, pusieron el foco en las eventuales vulneraciones a los derechos y garantías de las personas que se habrían vulnerado por parte de las Fuerzas de Orden, sin acreditar la responsabilidad que jugó en ello la autoridad política y sin que existiese un pronunciamiento de los tribunales de justicia -hasta el día de hoy- de que hubiesen existido crímenes de lesa humanidad.

La acusación constitucional se ha convertido en un mecanismo del cual parte del Congreso se está valiendo para influir en las decisiones del Gobierno y del Poder Judicial, desconociendo la autonomía de estos órganos y desconociendo los límites que la misma Constitución establece mediante causales para poder acusar constitucionalmente. Se trata, por tanto, de una práctica parlamentaria fuera de toda regla, que tensiona la institucionalidad y que no es, bajo ningún punto de vista, deseable para un ordenamiento jurídico como el nuestro, que ha lamentado en el pasado la intromisión excesiva e irregular del Congreso en las funciones de los otros poderes del Estado.



Capullo 2240, Providencia.

[www.fjguzman.cl](http://www.fjguzman.cl)

 /FundacionJaimeGuzmanE

 @FundJaimeGuzman

 @fundacionjaimeguzman