



**Biblioteca** del Congreso Nacional de Chile

## **Acusación Constitucional**

**Ministro de Justicia, don Luis Bates Hidalgo**

## Téngase presente

La recopilación de antecedentes de la presente Acusación Constitucional se ha realizado por la Biblioteca del Congreso Nacional, a partir de la información disponible en sus archivos.

Se han incluido los distintos documentos de su tramitación, ordenados conforme su ocurrencia en cada uno de los trámites del proceso acusatorio.

Se han omitido documentos de mera o simple tramitación, que no proporcionan información relevante para este dossier.

Para efectos de facilitar la revisión de la documentación de este archivo, se incorpora un índice.

# Índice

<b>1. Cámara de Diputados</b>	<b>4</b>
1.1. Hoja de Tramitación	4
1.2. Presentación Acusación Constitucional	5
1.3. Integración Comisión encargada de Acusación Constitucional	25
1.4. Informe de Comisión	27
1.5. Discusión en Sala	138

## HOJA TRAMITACIÓN

**1. Cámara de Diputados****1.1. Hoja de Tramitación**

Acusación Constitucional en contra del Ministro de Justicia, don Luis Bates Hidalgo. Año 2004.

**CÁMARA DE DIPUTADOS**

## ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

N° 14

EN CONTRA EL SEÑOR MINISTRO DE JUSTICIA DON LUIS BATES HIDALGO (caso indultos). Concurrió					
Oficios	Día	mes	Año	Sesión	Texto
	3	11	04	13ª	Se da cuenta de la Acusación constitucional deducida en contra del Ministro de Justicia don Luis Bates Hidalgo, por los Diputados Roberto Delmastro Nasso; Pablo Galilea Carrillo; Ignacio Kuschel Silva; Cristián Leay Morán; Pablo Longueira Montes; Nicolás Monckeberg Díaz; Iván Norambuena Farias; Dario Paya Mira; Carlos Recondo Lavanderos y Diputada señora Lily Pérez San Martín, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 48 de la Constitución Política de la República y 37 y siguientes de la ley N° 18.918.
	3	11	04	13ª	De conformidad con lo preceptuado en los artículos 38 de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional, y 305 del Reglamento de la Corporación, se designa, por sorteo, a los Diputados Forni, Rodrigo González, Girardi, Salas y Melero para que integren la comisión encargada de conocer e informar la procedencia de la acusación constitucional
Of. 5237	3	11	04		Al Señor Secretario Jefe de Comisiones, se adjunta acusación original.  Secretario de la Comisión: Eugenio Foster Moreno
Of. 5229	3	11	04		Al Señor Jefe de Extranjería Policía de Investigaciones de Chile comunica prohibición de salida del país del afectado.
Of. 5231	3	11	04		Al Señor Ministro de Justicia, comunica presentación de Acusación
	4	11	04	14ª	Oficio de la Comisión encargada de analizar la procedencia de la acusación constitucional por el cual comunica que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 235 del Reglamento de la Corporación, designó como Presidente al Diputado Salas
	4	11	04	14ª	Oficio de la Comisión encargada de analizar la procedencia de la acusación constitucional por el cual solicita el asentimiento de la Corporación para sesionar en las dependencias de la Cámara de Diputados, en Santiago, el día lunes 8 de noviembre en curso, de 11:00 a 13:00 horas.
	4	11	04	14ª	Se accede a la solicitud de la Comisión en orden a sesionar en las dependencias de la Cámara de Diputados, en Santiago, el día lunes 8 de noviembre en curso, de 11:00 a 13:00 horas. (Oficio 5243 de 4.11.04 al Presidente de la Comisión)
	17	11	04	23ª	Cuenta, Informe de la Comisión. En Tabla
	17	11	04	23ª	Se acoge la cuestión previa deducida por el Ministro de Justicia. Intervienen los Diputados Forni, Rodrigo González, Melero, Guirardi y Salas
Of 5273	17	11	04		Al Prefecto Jefe de Extranjería de la Policía de Investigaciones de Chile
Of 5274	17	11	04		Al M. de Justicia, comunica que se acogió la cuestión previa

## PRESENTACIÓN ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

**1.2. Presentación Acusación Constitucional**

Cámara de Diputados. Fecha 03 de noviembre, 2004. Cuenta en Sesión 13. Legislatura 352.

**Acusación Constitucional deducida en contra del ministro de Justicia, don Luis Bates Hidalgo.**

En lo principal: acusan constitucionalmente al ministro de Justicia señor Luis Bates Hidalgo. Primer otrosí: acompañan documentos. Segundo otrosí: solicitan diligencias que indican

“Honorable Cámara de Diputados:

Los diputados Roberto Delmastro Nasso, Pablo Galilea Carrillo, Carlos Ignacio Kuschel Silva, Cristián Leay Morán, Pablo Longueira Montes, Nicolás Monckeberg Díaz, Iván Norambuena Farías, Dario Paya Mira, Lily Pérez San Martín y Carlos Recondo Lavanderos, todos domiciliados para estos efectos en el edificio del Congreso Nacional, Av. Pedro Montt s/n en Valparaíso, a la honorable Cámara de Diputados respetuosamente decimos que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 N° 2 letra b) de la Constitución Política de la República, los artículos 1°, 2°, 4°, y el Título IV de la Ley 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, y el libro III, Título IV del Reglamento de la Cámara de Diputados; venimos en deducir acusación constitucional por “ infringir la Constitución o las leyes o haber dejado estas sin ejecución” en contra del señor Ministro de Justicia don Luis Bates Hidalgo por las razones que ha continuación se exponen:

**I. ANTECEDENTES.**

Con fecha 7 de Abril de 2004, en la Sesión N° 69 de la Legislatura Extraordinaria N° 350, la honorable Cámara de Diputados, a petición del diputado Pablo Galilea Carrillo, remitió un oficio a S.E. el Presidente de la República, en virtud de lo dispuesto por el artículo 48 N° 1 de la Constitución Política. Este oficio fue aprobado en forma unánime por la Sala de la Cámara de Diputados, con el voto favorable de 58 diputados sin consignarse abstenciones ni votos contrarios. A través de este oficio despachado con el numero 7.100, se requería a S.E. el Presidente de la República para que informara a la Cámara de Diputados, a través del Ministerio de Justicia, sobre todos los indultos particulares concedidos desde el mes de enero de 1999 hasta la fecha de la respuesta, informe que incluyera además los delitos y penas a los cuales se encontraban condenados los beneficiados. Copia del oficio se acompaña en un otrosí de este escrito

Con fecha 10 de Junio de 2004, es decir dos meses después, la Cámara de Diputados recibe el oficio respuesta 071/2004 del Ministerio de Justicia, en

## PRESENTACIÓN ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

que el señor Ministro don Luis Bates Hidalgo, junto con efectuar una serie de consideraciones jurídicas sobre las normas reguladoras de los indultos particulares, las que serán analizadas más adelante, y a su vez invocando una supuesta confidencialidad de los antecedentes requeridos, decide no informar sobre las personas favorecidas, ni sobre los delitos y condenas indultadas. En efecto, en el referido oficio únicamente responde que desde el año 1999 a la fecha de respuesta ( 25 de Mayo de 2004) se han resuelto 2.028 solicitudes de indulto, de las cuales 1.793 han sido rechazadas y 235 han sido concedidas; de estas últimas 122 son conmutaciones, 93 remisiones y 20 reducciones o rebajas de condena. El oficio no puede ser acompañado a esta acusación por el carácter reservado que le impuso el acusado, y obra en poder del Secretario de la Cámara de Diputados.

Ante la evidente insuficiencia y vaguedad de la información recibida por la Cámara de Diputados, con fecha 24 de Junio de 2004, el diputado Galilea Carrillo insistió a través de un nuevo oficio, consignado con el N° 7.808, para que se informara exactamente lo solicitado en el oficio anterior, es decir, la individualización precisa de las personas favorecidas con el indulto y los delitos por los que se encontraban condenadas.

Con fecha 11 de Agosto de 2004, es decir, cuatro meses después de que la Honorable Sala de la Cámara de Diputados envió el primer oficio referido, la Secretaría de la Cámara de Diputados recibió el oficio respuesta 107/2004 del Ministerio de Justicia, el que fue informado el mismo día al diputado solicitante don Pablo Galilea Carrillo. A diferencia de otras oportunidades el oficio respuesta fue remitido con el carácter de secreto, razón por la cual se limitaba tomar conocimiento de su contenido únicamente en el despacho de la Secretaría de la Cámara donde dicha información debe permanecer en custodia.

El oficio señalado que, por tener el carácter de secreto, no es posible acompañar a este libelo, es suscrito por el acusado y en el se deja expresa constancia que se informa el numero total de personas beneficiadas mediante indulto particular desde 1999 a la fecha (6 Agosto de 2004), incorporándose su nombre delito, condena, y modalidad de gracia obtenida, la que comprende remisión, reducción, o conmutación de la pena. Lo anterior mediante la inclusión de un listado adjunto.

A partir de los antecedentes recibidos en este oficio, los diputados que concurrieron a la oficina del señor Secretario de la Cámara de Diputados, constataron que en el período consultado el acusado informó que se otorgaron 235 indultos de los cuales 147 favorecían a condenados por delito de tráfico de estupefacientes, es decir un 59%. Asimismo se informó que un número importante de indultos beneficiaba a condenados por manejo en estado de ebriedad, por robos con violencia, homicidios y parricidios, además de otros delitos como lesiones, infracciones de tránsito y fraude.

El día 30 de agosto de 2004, el acusado mediante Res: 114/ 2004, responde a una solicitud formulada por el diputado Nicolás Monckeberg Díaz, el 18 de agosto de 2004, en la que requiere se informe el número total de indultos concedidos durante los años 1999 a 2004, por razones humanitarias,

## PRESENTACIÓN ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

entendiendo como tal, enfermos terminales y personas postradas. El señor Ministro de Justicia, también con el carácter de reservado, informó que el total de indultados enfermos terminales y postrados eran 17 de los cuales dos eran condenados por tráfico de drogas. Asimismo en este oficio el acusado nuevamente reiteró que el número total de indultados en el período 1999-2004 era de 235, desglosándose en 55 el año 1999; 49 el 2000; 24 el 2001; 42 el 2002, 49 el 2003 y 16 el 2004. El documento referido no puede acompañarse debido a que el acusado, Ministro de Justicia, le impuso el carácter de secreto.

Con fecha 3 de septiembre de 2004, a petición del diputado señor Nicolás Monckeberg, el Director Nacional de Gendarmería de Chile, don Juan Carlos Pérez Contreras, informó mediante oficio respuesta N° 14.11.00 1080/2004, que las cifras totales de indultos solicitados desde el 20 de Enero de 1999 al 1° de Septiembre de 2004 era de 1.596, desglosándose en 178 el año 1999, 254 el 2000, 498 el 2001, 272 el 2002, 253 el 2003 y 141 el año 2004. Todos estos antecedentes constan del documento mencionado que no se puede acompañar por haber sido calificado como reservado por el funcionario que lo emite.

En el ejercicio de su función y facultades los Diputados Pablo Galilea Carrillo y Nicolás Monckeberg Díaz, con fecha 12 de Septiembre de 2004 dieron a conocer a la opinión pública los datos proporcionados por la autoridad acusada, con excepción de la identidad de los indultados, y emplazaron al gobierno para que explicara las razones que tomó en consideración para indultar masivamente a narcotraficantes.

Sobre este aspecto cabe hacer presente que hasta hoy ni el gobierno, ni el ministro acusado, han entregado explicación alguna que permita comprender por qué cerca del 60% del beneficio del indulto particular recae preferente y privilegiadamente en condenados por narcotráfico, en circunstancias de que estadísticamente el número de condenados por este delito representa sólo el 5% de los condenados totales en Chile.

Del cotejo de la lista de indultos informada por el acusado y los efectivamente otorgados en el período consultado los diputados Nicolás Monckeberg y Pablo Galilea notaron diferencias sustanciales e inexactitudes evidentes entre lo sostenido por el señor ministro de Justicia en las respuestas entregadas a la Cámara y la realidad de los indultos otorgados, lo que fue ampliamente difundido por los medios de comunicación.

Frente a la conmoción pública provocada por la difusión de lo anterior el acusado concurrió ante la citación cursada en forma unánime por las Comisiones de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado y de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados.

Con fecha 4 de Octubre el acusado asistió a la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado en la que entregó antecedentes que se desconocen por haber solicitado el mismo se realizara dicha sesión como secreta. No obstante quedó de manifiesto la disconformidad de los senadores integrantes de la Comisión con las explicaciones entregadas por el acusado. Solicitamos en un otrosí de este escrito a la Comisión Especial formada para estudiar esta acusación recabe del Senado de la República los

## PRESENTACIÓN ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

antecedentes entregados por el Ministro de Justicia en la Sesión mencionada y copia del Acta que se haya levantado de ella.

A la sesión, realizada para el mismo efecto, el día 6 de octubre de 2004, por la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, asistió el acusado, acompañado del señor Sub-Secretario de Justicia don Jaime Arellano Quintana y don Francisco Maldonado Fuentes, Jefe de la Dirección Jurídica del Ministerio de Justicia.

**II. LOS HECHOS.**

De los antecedentes mencionados, de las declaraciones formuladas por el acusado a los medios de comunicación y de lo declarado por él en la Sesión 145° de la 351° Legislatura de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, se acreditan los siguientes hechos:

1° El acusado proporcionó a la Cámara de Diputados informaciones falsas sobre hechos sustanciales, en relación a los indultos consultados.

i) Número de indultos otorgados: En los oficios respondidos por el acusado a la Cámara de Diputados, individualizados RES: 071/2004 y 107/2004, y bajo su firma, sostiene y reitera que el número de indultados desde el año 1999 hasta el mes de Mayo de 2004 es de 235. Igual número informa en respuesta al diputado Nicolás Monckeberg (RES: 114/2004).

La cifra entregada por el acusado resulto ser falsa, ya que el mismo confesó, luego de que fuera denunciado por diputados y le emplazaran a decir la verdad, ante la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, en la sesión referida en los antecedentes, que esta cifra era de 264 para el período comprendido en las consultas de la Cámara de Diputados. Es decir, 29 más que los informados inicialmente. Tanto la identidad de estas personas como la pena indultada y los delitos por los cuales fueron condenadas han sido hasta la fecha ocultadas por el acusado.

Esta diferencia en casi 29 casos entre la información oficial entregada por el Ministro de Justicia y la cifra que debió reconocer posteriormente ante la denuncia pública efectuada por diputados, resulta un hecho grave e inexplicable. A cada uno de estos decretos de indulto se les asigna un número de resolución con el cual deben ser Tomados de Razón por la Contraloría General de la República y posteriormente deben archivarse correlativamente según lo estipulan las disposiciones reglamentarias. Resulta, entonces, imposible de entender desde todo punto de vista, que el Ministro de Justicia, autoridad encargada de la firma de los decretos de indulto afirme hasta hoy que desconoce el número de indultos concedidos desde 1999 a la fecha.

Mas grave aún es el hecho de que habiendo transcurrido cerca de seis meses desde que la honorable Cámara de Diputados le solicito esta información, y pese a que los diputados debieron denunciar la entrega incompleta del listado de indultados, el acusado hasta hoy se resista a informar con precisión el número total de indultados, sus identidades, sus delitos y las condenas indultadas. En efecto, tanto en la Comisión de Constitución de la Cámara como en los distintos medios de comunicación el acusado solo se



## PRESENTACIÓN ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

remitió a señalar que “el número de casos indultados que se traspapelaron oscila entre 18 y 20 casos.”

A partir de estos antecedentes podemos verificar que, más allá de toda consideración, estamos frente a un hecho de extremada seriedad y sin precedentes en la administración pública: a la autoridad se le “traspapelan” y desaparecen, los decretos de indultos que el mismo concede. Más grave es esta situación al considerar que esta desaparición de indultos no es esporádica ni ocasional ya que el acusado a la fecha ha reconocido al menos 18 casos de indultos “traspapelados.”

ii) Número de indultos solicitados : Como ya señalamos con fecha 25 de Mayo de 2004 el ministro de Justicia informó (RES: 071/2004) que desde 1999 a la fecha, se habían solicitado y resuelto 2028 solicitudes de indultos. Posteriormente, ante la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, el acusado modificó tales cifras, ante la denuncia hecha por los diputados y señaló que entre el año 1999 y el 30 de Junio de 2004 se han solicitado cerca de 2097 indultos. Si esto fuera efectivo, habría que entender que a partir del 25 de Mayo de 2004 y hasta el 30 de Junio, se produjo una masiva, abrumadora e inexplicable solicitud de indultos (69), única forma de poder entender las evidentes diferencias en las cifras entregadas por el acusado, lo cual carece de toda lógica y sentido común.

iii) Número de indultos concedidos a enfermos terminales y personas postradas .El acusado no dice la verdad en relación a los indultos a enfermos terminales y postrados. Como se indico el día 30 de Agosto de 2004, el acusado mediante RES: 114/ 2004, informa, ante una solicitud del Diputado Nicolás Monckeberg Díaz que el número total de indultos concedidos por razones humanitarias entre 1999 y el 30 de Agosto de 2004 entendiend como tal, enfermos terminales y personas postradas, era de 17, de los cuales solo dos personas eran condenados por tráfico de drogas. No obstante lo reciente de dicha información el acusado nuevamente cambia la versión y el día 6 de Octubre de 2004 ante la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados informó que había 28 casos de indultos a enfermos terminales y postrados y que al menos 10 de ellos eran condenados por tráfico de droga. Ante tan evidente cambio de las cifras informadas fue requerido en la Comisión de Constitución para que explicara esta situación, el Jefe de la Dirección Jurídica del Ministerio de Justicia quien a solicitud del acusado, señaló que la diferencia se produciría ya que el primer oficio contemplaba hasta el 30 de Marzo de 2004, mientras el segundo incluía hasta el 30 de Junio 2004. Esta última información avalada por el señor Ministro de Justicia no es efectiva toda vez que el oficio en que el acusado informa la existencia de solo 17 enfermos terminales y postrados indultados es de fecha 30 de Agosto y este dice indicar la totalidad de dichos indultos otorgados hasta la fecha del documento. No obstante lo anterior, resulta más inverosímil e incluso carente de toda seriedad, la justificación entregada por el Ministerio de Justicia ya que implicaría que entre el 30 de Marzo y 30 de Junio es decir en 90 días los enfermos terminales y postrados indultados por narcotráfico habrían aumentado en un 500%.

## PRESENTACIÓN ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

iv) El acusado entrega información falsa respecto de un político indultado. Con fecha 12 de Febrero de 2003 el Juzgado de Letras de Peumo condena por manejo en estado de ebriedad al señor Elías Cid Cortez a 541 días de presidio, multa de 4 UTM y la suspensión de cargo u oficio público durante la condena, además de la suspensión de la licencia, para conducir vehículos motorizados por el lapso de un año. Copia de dicha sentencia se acompaña en un otrosí de este escrito Posteriormente, con fecha 20 de Noviembre, el señor Cid Cortez es condenado por el mismo tribunal por quebrantamiento de condena ya que siguió desempeñándose en un cargo publico en circunstancias que la condena se lo impedía.

Con estos antecedentes el señor Ministro de Justicia (s) firmó un decreto de indulto en que se reduce en 300 días la pena principal las penas accesorias a que se encuentra condenado. Tal como consta de la condena judicial al señor Cid, entre otras sanciones, se le suspendió el ejercicio de cualquier cargo u oficio público, (se desempeñaba como concejal). Precisamente, el indulto a esta parte de la condena, la suspensión del ejercicio de sus cargos públicos, le permitió al señor Elías Cid postular en las elecciones municipales sin riesgo alguno de ser impugnado por estar cumpliendo condena.

No obstante lo relevante del indulto a dicha pena accesoria, dados sus efectos, el Ministerio de Justicia en el comunicado público ante la denuncia de este caso, ocultó este hecho y no informó que el indulto además terminaba con la inhabilitación para ejercer cargos públicos. A su vez, el Ministro de Justicia Luis Bates al ser consultado por esta Cámara sobre los indultos otorgados durante dicho período informa, que en el caso de don Elías Cid, únicamente se le rebajo la condena de 541 días y la multa de 4 UTM ocultando discrecional e injustificadamente la extensión más relevante de dicho indulto cual es el fin de la inhabilitación para ejercer funciones y oficios públicos. Lo anterior se puede comprobar en la respuesta del acusado RES: 107/ 2004, que en listado que adjunta, en su línea 59 da cuenta del caso.

El acusado al entregar deliberadamente a esta Corporación información falsa y al ocultar información sustancial, lo cual ya había ocurrido anteriormente, en la fiscalización efectuada por el Poder Legislativo incurre en un grave ilícito penal debidamente tipificado en el artículo 193 del Código Penal, lo que será desarrollado más adelante.

v) Número de indultos solicitados según el Ministro de Justicia y la información entregada por Gendarmería de Chile. En la misma sesión referida (145, de 6 de octubre) el acusado se contradice con la información proporcionada por Gendarmería de Chile en relación al total de indultos solicitados.

No obstante la curiosa contradicción entre las cifras entregadas por el propio acusado, en relación al total de indultos solicitados (ver cap. II.- N° 1 n°i) ) ninguna de las dos cantidades (2.028 en los oficios de respuesta y 2.097 ante la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara) coinciden con la cifra oficial informada por Gendarmería de Chile quien en oficio número 14.11.00 1.080/ 2004 de 3 de Septiembre de 2004 señala que el total de indultos solicitados desde 1999 hasta Septiembre de 2004 es de

## PRESENTACIÓN ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

1.596, es decir cerca de 600 indultos solicitados menos que los que informa el acusado. Esta desproporcionada diferencia carece de explicación lógica y razonable ya que en la Sesión 145 de la Comisión de Constitución de la Cámara, como en el Senado y a los medios de comunicación el acusado precisó que en todos los casos de solicitudes de indultos se requiere la opinión de Gendarmería de Chile a través de un informe sicosocial y un informe multidisciplinario, todo lo cual descarta eventuales dualidades de registros.

Esta contradicción en datos esenciales, parece solo tener una explicación política ya que el acusado en reiteradas oportunidades ha defendido públicamente su política de indultos señalando que los indultos concedidos solo representan un porcentaje menor del total de indultos solicitados. De esta forma al tomar en consideración la cifra real de solicitudes de indultos informadas por Gendarmería, la tasa de indultos aprobados por el Ministerio de Justicia se incrementaría considerablemente.

vi) El acusado pretende explicar mediante informaciones falsas, entregadas a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, las cifras contenidas en sus respuestas a los oficios de la Cámara de Diputados.

En la sesión 145 de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados el Jefe de la Dirección Jurídica del Ministerio de Justicia, a solicitud expresa del acusado, intentó justificar las diferencias de cifras en relación al número de indultados, señalando que la solicitud del diputado Pablo Galilea comprendía hasta el 30 de Marzo de 2004, hecho que no es efectivo y consta del tenor literal del oficio enviado por la honorable Cámara el día 7 de Abril de 2004 y posteriormente por el diputado Galilea el día 24 de Junio de 2004. En ambos casos se solicitó la información total de indultados hasta la fecha del oficio. A mayor abundamiento, del tenor literal de las respuestas entregadas por el acusado, en ninguna de sus partes se señala que únicamente se informa hasta el 30 de Marzo de 2004, por el contrario en ambos documentos se señala el número total de indultos concedidos "a la fecha" siendo dichas respuestas enviadas los días 24 de Junio de 2004 y 11 de Agosto de 2004.

Por su parte, tanto en la sesión referida de la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados como en los distintos medios de comunicación el acusado ha señalado que el indulto se ha aplicado racionalmente e invoca como prueba de ello que sólo un 1,1% de los indultados ha sido condenado con posterioridad.

No obstante la incierta veracidad de dicha afirmación, y entendiendo que desde el punto de vista penal la reincidencia solo se configura con una sentencia condenatoria posterior firme y ejecutoriada, el acusado tendenciosamente concluye para la opinión pública que dado dichas cifras de reincidencias, la política de rehabilitación de los indultos ha sido exitosa. Esta conclusión carece de toda seriedad y verdad ya que si se considera el tiempo de tardanza de cualquier juicio penal, cerca dos tercios de los indultados podría haber reincidido con posterioridad al indulto y no habrían sido aún condenados por estar pendientes los procesos.

Al ser requerido sobre este aspecto en la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, el acusado señaló que solo contaba con la información

## PRESENTACIÓN ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

de condenas posteriores que los indultados remitían en copia de las sentencias y que no podía contar con la información sobre los procesados con posterioridad al indulto. Una vez más el acusado incurre en una afirmación falsa toda vez que no existe norma ni disposición alguna que obligue al indultado o a algún funcionario público a hacer un seguimiento de las condenas con posterioridad al indulto ni mucho menos a enviar copias de las sentencias. Con esto se comprueba que el acusado, para obtener dicha información, debió instruir a funcionarios para revisar en los respectivos certificados de antecedentes o en los registros judiciales. Pues bien es en estas dos precisas fuentes donde junto con aparecer las condenas igualmente figuran cada uno de los procesamientos de los indultados.

Esta actitud del acusado, de tergiversar la realidad a partir de conclusiones falsas y tendenciosas constituyen elementos adicionales que en su conjunto nos llevan a concluir inequívocamente que el acusado en forma deliberada no ha querido que la información requerida sea conocida en su sentido real y auténtico.

En efecto, el acusado dada su profesión y los cargos específicos desempeñados no podría sino saber con total certeza que tratándose de indultados con posterioridad al año 2001, era prácticamente imposible que condenas posteriores alcanzaran a estar ejecutoriadas y que por ende jamás de dicho antecedente se podría concluir lo que él ha concluido, en el sentido de que las políticas de reinserción del indulto han sido exitosas porque no figuran como reincidentes. Agrava especialmente la situación el hecho de que públicamente en un diario de circulación nacional ya se habían publicado iniciales de un número importante de indultados que con posterioridad al indulto habían sido procesados y que sus procesos siguen en curso.

2° Alto porcentaje de los indultos informados por el acusado han sido concedidos con abierta infracción a la Constitución y las leyes

i) Múltiples casos de indultados condenados a mas de 5 Años y un día. De la información entregada por el acusado a la Cámara de Diputados consta que en 103 casos, las personas indultadas eran condenadas a penas de 5 años y un día o superiores. Esta información se desprende del oficio-respuesta N° 107/2004, que en el listado que adjunta, al mismo oficio, evidencia lo anterior en las filas: 1, 2, 4, 5, 6, 9, 10, 15, 17, 23, 24, 27, 28, 29, 31, 37, 38, 39, 40, 42, 44, 45, 52, 53, 54, 56, 58, 61, 62, 64, 65, 67, 68, 80, 81, 83, 84, 87, 88, 95, 98, 100, 102, 103, 107, 112, 113, 114, 116, 117, 121, 122, 123, 127, 131, 133, 135, 139, 138, 140, 143, 147, 153, 154, 155, 156, 157, 159, 160, 163, 164, 165, 168, 171, 172, 174, 176, 179, 180, 181, 183, 185, 186, 190, 195, 197, 200, 202, 203, 205, 207, 208, 209, 210, 211, 214, 215, 219, 220, 223, 224, 227 y 229.

Lo anterior resulta esencial en la configuración de una clara infracción legal en la forma del otorgamiento de estos indultos.

El acusado informa masivo indulto a delincuentes habituales y reincidentes. El acusado ignorando completamente la prohibición legal establecida en el artículo 4 de la ley N° 18050 de indultar a delincuentes habituales, informó en la sesión 145, de 6 de Octubre de 2004, ante la

## PRESENTACIÓN ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

Comisión de Constitución de la Cámara de Diputado que se indultaron 62 personas reincidentes lo que significa que sobre el 20% de los indultos benefició a delincuentes que tenían antecedentes penales y condenas con anterioridad a la condena indultada. Este hecho según se explicará mas adelante constituye claramente un hecho ilegal toda vez que existen normas expresas que lo prohíben.

El acusado infringe la ley al otorgar indultos sin cumplir los requisitos exigidos por la ley para concederlos. De acuerdo a lo señalado expresamente en la ley 18.050 solo en casos muy calificados y mediante decreto fundado del Presidente de la República, se podrá prescindir de algún requisito exigido por la ley para conceder un indulto, entre ellos el no ser "delincuente habitual."

Invariablemente los decretos emitidos por la autoridad desde 1999 a la fecha de la información entregada a la Cámara de Diputados, incluyendo los decretos de indultos suscritos por el acusado, fueron considerados en casi su totalidad como "casos calificados" con el propósito de omitir el cumplimiento uno o más de los requisitos mínimos que exige la ley para aprobar un indulto. Esta forma de actuar por parte del acusado, contradice e incumple en forma evidente el espíritu de la norma y la intención natural y obvia que el legislador le dio a la misma al reservar únicamente para casos especiales y excepcionales esta facultad de omitir requisitos.

A mayor abundamiento dicha norma señala que en los referidos casos calificados solo el Presidente de la República podrá eximir del cumplimiento de dichos requisitos, a través de Decretos Supremos fundados, sin embargo en ninguno de los decretos suscritos por el acusado con este carácter se expresa fundamento alguno. En efecto, en cada uno de los decretos el acusado recurre a una formula tipo que omite la fundamentación incumpliendo en forma directa el mandato legal.

### **III. EL DERECHO QUE CONFIGURA LAS CAUSALES DE "INFRINGIR LA CONSTITUCIÓN O LAS LEYES O DEJAR ÉSTAS SIN EJECUCION" EN LAS QUE HA INCURRIDO EL ACUSADO.**

1. El principio de legalidad, la facultad presidencial de indultar y la acusación constitucional.

El artículo 7° inciso 2° de la Constitución Política de la República, establece el principio de legalidad en los siguientes términos: "Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes".

Nuestra Constitución a través del artículo 32 N° 16 le entrega al Presidente de la República la facultad de otorgar indultos, señalando que es una atribución especial del Presidente de la República el otorgar indultos particulares en los casos y formas que determine la ley.

A su vez, la Carta Fundamental precisamente contempla el mecanismo de la acusación constitucional, como la herramienta radicada en el Congreso

## PRESENTACIÓN ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

Nacional para preservar y asegurar la vigencia del principio de legalidad, el que impone a todos los órganos del Estado y las autoridades el deber de respetar lo que dispone el ordenamiento jurídico, actuando dentro de sus competencias y con las formalidades establecidas por la ley.

La acusación en juicio político es un instituto de garantía de la Constitución que permite hacer efectivo el principio de responsabilidad constitucional de funcionarios y magistrados singularizados en su artículo 48 N° 2 y que en consecuencia, solo procede por las causales expresamente contempladas en la Constitución. En efecto el mismo artículo 48 numero 2 letra b) señala que las causales en virtud de las cuales los Ministros de Estado pueden ser acusados son el "haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, el "infringir la Constitución o las leyes o haber dejado estas sin ejecución, los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno. "

A partir de los antecedentes conocidos y descritos en el presente libelo acusatorio hemos llegado a la conclusión que el señor Ministro de Justicia ha infringido disposiciones de rango Constitucional, y legal, tanto en el otorgamiento de indultos, como en la entrega de información a la Cámara de Diputados.

Según la más acreditada doctrina nacional, se incurre en la comisión del ilícito de infracción de las leyes, cuando el funcionario imputado de modo claro y evidente, infringe deliberadamente precisos preceptos legales. A este respecto el Diccionario de la Lengua Española entiende por infracción: "trasgresión, quebrantamiento de una ley, pacto o tratado; o de una norma moral, lógica o doctrinal". En consecuencia, la infracción de la ley es un ilícito que exige acciones positivas del funcionario imputado, que deben verificarse como un quebrantamiento de una norma legal. A su vez, la voz "infracción de leyes," se refiere a las leyes formales previstas en la Constitución tales como, leyes interpretativas, leyes orgánicas constitucionales, leyes de quórum calificado, leyes ordinarias, tratados y decretos con fuerza de ley.

En consideración a los hechos y consideraciones señalados en los capítulos anteriores venimos en acusar al señor Ministro de Justicia don Luis Bates Hidalgo por haber infringido la constitución y las leyes o haber dejado estas sin ejecución, en la forma que a continuación se señala.

2. Grave infracción del acusado a las disposiciones legales que le obligan decir la verdad en la narración de hechos sustanciales.

Existe un sin número de disposiciones y normas que imponen la obligación a los funcionarios públicos a actuar de buena fe y a decir la verdad en materias en las que han sido requeridos, dentro de su ámbito de competencia. No obstante los tres oficios recibidos por la Cámara de Diputados y tal como lo demostramos en la primera parte de esta acusación, el acusado en forma reiterada ha entregado información contradictoria y en algunos casos falsa, no constando a la fecha el total de indultos concedidos por el Ministerio de Justicia, información que fue solicitada hace casi seis meses. En efecto, mientras el acusado informa que la única pena indultada al ex-concejal del partido socialista era 541 días mas multa de 4 UTM, del decreto de indulto

## PRESENTACIÓN ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

desprende que este terminaba con la pena accesoria de suspensión para ocupar cargos públicos.

A su vez, mientras el acusado informa que el total de indultos solicitados es 2097, Gendarmería de Chile informa 1596; mientras el acusado por escrito en un oficio de 30 de agosto informa que son sólo dos los narcotraficantes indultados por razones humanitarias, verbalmente el día 6 de octubre afirma que son 10; mientras el acusado afirma en oficio del 11 de Agosto de 2004 que el total de indultos son 235 verbalmente en sesión del día 6 de octubre y sólo ante la denuncia efectuada por parlamentarios afirma que son 264 (sin perjuicio de que al consultarse cuantos indultos no informó sostiene que "se le traspapelaron entre 18 y 20 casos;"); mientras el acusado, en oficio del 11 de Agosto, afirma que se indultó a 137 narcotraficantes, ante la denuncia de los diputados en sesión del día 6 de octubre, señaló que se había indultado a 160 narcotraficantes; es decir, la casi totalidad de los indultados ocultos y no informados hasta la fecha son condenados por narcotráfico. Esta situación sumada a las anteriores descritas demuestran una persistente actitud por parte del acusado de entregar injustificadamente información falsa e incompleta y de ocultar información, sin que exista circunstancia alguna que lo justifique.

Cabe destacar que los decretos de indulto son actos administrativos formales, que deben seguir una numeración correlativa por fechas, y que deben ser tomados de razón por la Contraloría General de la Republica, todo lo cual hace imposible imaginar que el Ministerio de Justicia, entidad dirigida por el acusado, no cuente con la información específica del número y delitos indultados y que no haya sido capaz de entregar hasta la fecha la información completa y veraz que se le requirió.

La Ley de Bases de la Administración de Estado es clara en los artículos 2º y 3º que obligan a todos los órganos de la Administración del Estado a someter su acción a la Constitución y las leyes además de observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, coordinación, impulsión de oficio del procedimiento, impugnabilidad de los actos administrativos, control, probidad transparencia y publicidad administrativas.

Por su parte, el artículo, 193 N° 4 del Código Penal castiga con presidio menor en su grado máximo a presidio mayor en su grado mínimo el empleado público que abusando de su oficio cometiere falsedad: N° (4) Faltando a la verdad en la narración de hechos sustanciales. El artículo 210 del referido Código Penal a su vez sanciona con presidio menor en sus grados mínimo a medio y con multa de seis a 10 unidades tributarias mensuales al que "ante la autoridad o sus agentes perjurare o diere falso testimonio en materias que no sean contenciosas" lo que demuestra fehacientemente la infracción a la ley y la violación al principio de transparencia que obliga de acuerdo a la Ley de Bases de la Administración del Estado a todo los órganos del Estado.

El acusado ocultó cifras totales de narcotraficantes indultados. De acuerdo a la información entregada por el acusado en oficio del día 11 de Agosto el numero total de indultados por narcotráfico entre 1999 y Agosto de 2004 era de 137 casos lo que constituía el 60% del total de indultos. Sin

## PRESENTACIÓN ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

embargo el Ministro de Justicia, sólo una vez que los parlamentarios denunciaron la falsedad de dicha información, señaló ante la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados y del Senado y que el número total de narcotraficantes indultados no era de 137 casos sino era de 160, es decir, hay 23 narcotraficantes indultados más que no fueron informados por el acusado a la Cámara en ninguno de los tres oficios previos.

Esta situación explica claramente casi la totalidad de los casos que el acusado no informo oportunamente a esta Corporación alegando que se le habrían "traspapelado" una veintena de casos. Como se puede constatar, resulta grave y preocupante constatar que prácticamente la totalidad de los casos no informados sean condenados por narcotráfico. En efecto, el sólo hecho de que la mayoría de los casos no informados hasta la fecha a esta Corporación sean indultados por delitos de narcotráfico, en circunstancias que precisamente a dicha especie de indultos se ha dirigido la mayor crítica pública, constituye un antecedente más que prueba el animo de ocultamiento deliberado del acusado en la no entrega completa ni oportuna de la información solicitada

No hay duda de la revisión de las diferentes y disímiles versiones entregadas por el acusado hasta la fecha, sean estas a través de los oficios respondidos a la Cámara de Diputados, declaraciones a la prensa y sus explicaciones entregadas en las Comisiones de Constitución, Legislación y Justicia del Congreso Nacional, que el acusado al sostener que el total de indultos era distinto al real ha cometido falsedad de acuerdo a lo contemplado por el propio artículo 193 N° 4.

3. Infracción evidente y reiterada a la ley 18.050 que regula los casos y formas en que se otorgan los indultos.

La ley N° 18050 promulgada el 28 de octubre de 1981, fija las normas generales para conceder indultos particulares. Esta ley, señala expresamente en su artículo 4° letra (c) que: Se denegaran las solicitudes de los condenados: (c) Cuando se tratare de delincuentes habituales o de condenados que hubieren obtenido indulto anteriormente."

No obstante la claridad de esta disposición, cuyo propósito es precisamente, restringir la facultad del indulto impidiendo que este beneficio recaiga en delincuentes habituales o reincidentes, el propio acusado en la sesión 145 de la Legislatura 351, realizada el Miércoles 6 de Octubre de 2004, por la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados señaló que: "de las 264 personas indultadas, 62 registran reincidencias previas al otorgamiento del indulto." Es decir el 23,4% de los indultos benefició a delincuentes reincidentes.

En la misma sesión citada don Francisco Maldonado Fuentes Jefe de la Dirección Jurídica del Ministerio de Justicia, a solicitud expresa del acusado, reconoce al menos 25 casos de indultos que ya tenían el carácter de reincidentes habituales.

Más allá de las distintas cifras lo cierto es que, en ambas situaciones sólo se puede concluir que al otorgar dichos indultos a reincidentes se infringió



## PRESENTACIÓN ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

expresamente la disposición que lo prohíbe, haciendo caso omiso de un expreso mandato legal.

Para justificar la trasgresión a la mencionada norma legal el acusado sostiene que el artículo 6° de la misma ley le entrega una "carta blanca" que le permitiría soslayar el cumplimiento de cualquier requisito o exigencia que le imponga la ley. La anterior interpretación señalada por el acusado es absolutamente falsa, lo que se desprende del tenor literal de dicha disposición que señala: Artículo 6: "En casos calificados mediante decreto supremo fundado, el Presidente de la República, podrá prescindir de los requisitos establecidos en esta ley y de los tramites indicados en su reglamento, siempre que el beneficiado este condenado por sentencia ejecutoriada y no se trate de conductas terroristas, calificadas como tales por una ley dictada de acuerdo al artículo 9 de la Constitución Política del Estado."

En dicha interpretación errónea el acusado omite señalar que ese mismo artículo exige imperativamente que para prescindir de los requisitos y exigencias establecidas deben cumplirse tres requisitos copulativos, ninguno de los cuales se han cumplido en este caso.

En efecto, de acuerdo a la norma:

Debe tratarse solo de casos calificados.

Como resulta evidente, la disposición citada del artículo 6° faculta sólo excepcionalmente y únicamente ante casos calificados a prescindir de alguno de los requisitos mínimos para conceder un indulto. Sin embargo, prácticamente la totalidad de los indultos concedidos por el acusado, se amparan en este artículo, no existiendo calificación alguna que lo explique. Este hecho por sí sólo, refleja en forma clara y directa una infracción a las leyes y una actitud reiterada del acusado de dejar disposiciones legales sin ejecución, ambas causales de acusación constitucional.

El solo reconocimiento del acusado en el sentido que se ha indultado a 62 delincuentes reincidentes es prueba suficiente de que el Ministerio de Justicia y recientemente el acusado en forma deliberada y directa ha alterado, a través de una aplicación irregular de la norma, el único y obvio sentido de esta disposición cual es, insistimos, que solo excepcionalmente, en casos calificados, se permita a través de este artículo omitir algunos de los requisitos mínimos para conceder indultos.

Quien debe calificar cada situación es el Presidente de la República materia que no esta incluida en delegación de firmas.

El artículo 4° de la Ley N° 18.050, que contiene las exigencias mínimas para otorgar los indultos; en su inciso final, señala que: "La calificación de la concurrencia de los requisitos establecidos en este artículo corresponderá al Presidente de la República". Esta calificación, entregada en forma exclusiva por norma de carácter legal al Presidente de la República, no podría jamás entenderse delegada al Ministro de Justicia toda vez que la única norma delegatoria, en virtud de la cual el acusado firma los decretos de indulto, es la ley 16436 del año 1966. Pues bien, tal como lo señala el título mismo de la norma se refiere a "Las materias que podrán ser objeto de decretos o resoluciones expedidos por las autoridades que señala con la sola firma del

## PRESENTACIÓN ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

respectivo funcionario," es decir, lo que en doctrina administrativa se conoce como delegación de firma. Esta última se diferencia precisamente de la delegación de funciones ya que en la primera (como es el caso de los indultos) únicamente se delega la facultad de firmar en lugar de la autoridad delegante, haciéndolo bajo la fórmula "por orden del Presidente", circunstancia que hace que la decisión contenida en el documento ha sido adoptada por el titular de dicha facultad en este caso el Presidente.

No obstante la claridad de las disposiciones descritas, al acusado, según él lo ha afirmado, ha calificado personalmente la concurrencia de los requisitos mínimos para indultar, y pese a que la ley exige que sea el Presidente de la República, el acusado ha resuelto que en casi la totalidad de los casos, se trata de casos "calificados" en que en virtud del artículo 6º se puede indultar a los condenados que no cumplen los requisitos mínimos y básicos que exige la ley para ser indultados.

Al calificar, el acusado infringe claramente la disposición constitucional del artículo 7º inciso 2º, que le prohíbe atribuirse derechos que se le hayan conferido por la misma Constitución o las leyes.

Conforme a la confesión del propio acusado, al menos se han otorgado 62 indultos en forma absoluta y abiertamente ilegal, ya que los beneficiados eran delincuentes habituales o reincidentes, constituyéndose claramente una infracción de ley, causal expresa contenida en la Constitución como suficiente para acusar a un Ministro de Estado.

Debe dictarse un decreto supremo fundado para cada caso.

Esta misma disposición exige que en cada caso particular se dicte un decreto supremo fundado. Se entiende por decreto "la resolución dictada por cualquier autoridad sobre los asuntos o negocios de su competencia." Cuando esta resolución es dictada por el Presidente de la República, toma el nombre de Decreto Supremo. Este requisito básico y esencial, para dictar este tipo de indultos "calificados" tampoco se cumplió como queda de manifiesto cuando el acusado señala en la misma sesión de la Comisión de Constitución de la Cámara que: "un sólo caso fue concedido por el Presidente de la República por razones de texto".

Tampoco se dio cumplimiento a la exigencia de que este decreto sea fundado, es decir que en el se expresen los fundamentos particulares y específicos que justifican su dictamen ya que en la totalidad de casos en que la ley requería decretos fundados, el acusado no expresó fundamento alguno y únicamente recurrió a una fórmula genérica, igual para todos los decretos. Esta fórmula simplemente señala "en el caso de que se trata concurren circunstancias especiales que hacen acreedor al peticionario para que se conceda el indulto solicitado, todo lo cual,- según el acusado- constituye un fundamento suficiente y calificado."

Existe una gran cantidad de dictámenes de la Contraloría general de la República y disposiciones de la Ley Nº 18.080.- que señalan que el decreto fundado debe contener precisamente las motivaciones, y razones expresas y particulares que justifican dicho acto administrativo.

## PRESENTACIÓN ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

Precisamente el acusado al utilizar este formulismo está incumpliendo y ocultando deliberadamente los fundamentos que el propio legislador le exige, al requerir decreto fundado. El hecho de que se mencione la sola existencia de circunstancias especiales jamás da por cumplido el requisito de fundamentación, por el contrario deja en evidencia su incumplimiento ya que son precisamente esas circunstancias las que la ley quiere que se expresen en cada uno de los decretos.

4. El acusado infringe la Ley N° 16436 que regula la delegación de firma para conceder indultos particulares.

La facultad de otorgar indultos particulares de acuerdo a nuestra Constitución Política del Estado, corresponde al Presidente de la República el que la realiza en los casos y formas que determine la ley. Respecto a las formas determinadas por la ley resulta esencial tener en cuenta la ley N° 16.436 (Declara que las materias que indica podrán ser objeto de decretos o resoluciones expedidos por las autoridades que señala, con la sola firma del respectivo funcionario). Esta ley establece en su artículo 1° , numeral IX, que el ministro de Justicia podrá firmar los decretos o resoluciones que se refieran a Indultos, remisiones y conmutaciones de las penas de multas, de penas corporales inferiores a 5 años y un día y de inhabilitación para cargos y oficios públicos y profesiones titulares.

Tal como se ha constatado de los 235 indultados que informó inicialmente el Ministro acusado y cuyo número definitivo desconocemos hasta la fecha, 103 habían sido condenados a penas superiores a 5 años y un día. Pese a que el Ministro no tenía facultades para haber concedido los indultos correspondientes, igualmente dictó los decretos.

El acusado, ante la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados ha pretendido ocultar su responsabilidad aludiendo que el decreto 924 del año 1981 ampliaría sus facultades en esta materia al señalar en el Artículo 1 numeral 3.1 que se delega la firma de indultos "exceptuándose los indultos que recaigan en las penas de muerte, presidio perpetuo y en delitos contra la seguridad del Estado." Los indultos, como atribución especial del Presidente de la República y en conformidad a la Constitución Política de la República , se regulan según " los casos y formas que determine la ley", por lo que no cabe contraponer a las normas señaladas simples decretos que carecen de la jerarquía suficiente para justificar el incumplimiento flagrante de leyes expresas.

Peor aún, desconoce el acusado el texto expreso del artículo 35 de la Constitución Política de la República, en su inciso 2°, que señala : "Los decretos e instrucciones podrán expedirse con la sola firma del Ministro respectivo, por orden del Presidente de la República, en conformidad a las normas que al efecto establezca la ley"

También ha pretendido el acusado explicar lo anterior escudándose en el artículo 65 de la ley N° 16.840, que autoriza al Presidente de la República para disponer nuevas delegaciones de firma del despacho y documentación correspondiente a las Secretarías de Estado y Servicios de su dependencia de acuerdo al artículo 5° de la Ley 16.436. Sin embargo, la simple lectura de tales

## PRESENTACIÓN ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

disposiciones, deja claro que nada tiene que ver la delegación o redistribución de firma que haga el Presidente de la República con la eliminación de requisitos legalmente establecidos para otorgar indultos a condenados a más de cinco años y un día. Que el ministro de Justicia reciba la facultad de firmar actos administrativos por "Orden del Presidente", no le delega una potestad ni una facultad discrecional e ilimitada, ni mucho menos le faculta para indultar en casos expresamente prohibidos por la ley.

El acusado, en la información que ha hecho llegar a la Cámara de Diputados, reconoce el haber otorgado al menos 103 indultos a condenados a más de cinco años y un día, lo que resulta contrario a la ley y una clara infracción a ella, causal expresa contenida en la Constitución como suficiente para acusar a un Ministro de Estado.

5. Evidente infracción a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas suscrita en Viena el 20 de Diciembre de 1998.

El artículo 3º punto 6º, de la referida Convención señala que: " Las partes se esforzarán por asegurarse de que cualesquiera facultades legales discrecionales, conforme a su derecho interno, relativas al enjuiciamiento de personas por los delitos tipificados de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo, se ejerzan para dar la máxima eficacia a las medidas de detección y represión respecto de esos delitos teniendo debidamente en cuenta la necesidad de ejercer un efecto disuasivo en lo referente a la comisión de esos delitos"

La disposición mencionada forma parte de nuestro derecho interno y obviamente ha sido vulnerada con el otorgamiento masivo de indultos a condenados por narcotráfico. En este aspecto es necesario recalcar que resulta desde todo punto de vista inexplicable que siendo la población penal condenada por narcotráfico el 5% del total, a través de esta política de indultos continuada por el acusado se ha beneficiado a este grupo con el 60% de los indultos presidenciales. El indulto es una facultad eminentemente discrecional (con restricciones legales que hemos indicado anteriormente), las que precisamente a través de esta la Convención los países, entre ellos Chile, se comprometen a utilizar con la finalidad de disuadir a quienes cometen este delito.

A su vez, no resulta un misterio para nadie concluir que la permanente y sostenida detención, por parte de los organismos policiales de reincidentes que cometen el delito de tráfico de estupefacientes y de su asociación con todos los delitos que hoy golpean a nuestro país, indica que el indulto a estos delincuentes lejos de ser un factor disuasivo para no volver a delinquir o cometer de nuevos delitos es percibida por ellos como una señal de debilidad de las autoridades.

Cabe hacer presente que además de la clara infracción de ley descrita, la conducta del señor Ministro de Justicia es absolutamente contraria a lo que ha sido la política contra el delito y el narcotráfico que ha asumido el Congreso Nacional a través de las recientes legislaciones dictadas. En efecto, es de conocimiento público el afán del poder legislativo por aumentar las penas para

## PRESENTACIÓN ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

este delito y no debe olvidarse la discusión legislativa que culminó con la actual redacción del artículo 40 de la Ley 19.366.- (sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas), que impide o restringe la concesión de beneficios carcelarios a los condenados por narcotráfico. Esta legislación que refleja la voluntad de los órganos públicos en el combate del narcotráfico se debilita profundamente con la utilización en forma irresponsable, benevolente e ilegal de la facultad del indulto presidencial. En palabras simples, lo que expresamente está prohibido por la ley para los jueces y para Gendarmería lo hace el Presidente de la República y el Ministerio de Justicia a través de los indultos.

Finalmente, no se debe olvidar que la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, entre sus consideraciones establece que en el cumplimiento de las obligaciones que se hayan contraído en virtud de la presente Convención las Partes adoptarán las medidas necesarias, comprendidas las de orden legislativo y administrativo, de conformidad con las disposiciones fundamentales de sus respectivos ordenamientos jurídicos internos.

El cumplimiento de lo anterior por parte del Congreso Nacional resulta evidente al analizar las leyes que sobre la materia se han despachado. Diametralmente distinta es la actitud de la autoridad administrativa, en este caso el Ministro de Justicia, quien mediante el otorgamiento de indultos, acto administrativo, entrega una evidente demostración de debilidad en el combate al narcotráfico. Lo anterior, como lo hemos señalado también configura una infracción a la ley, causal suficiente para acusar constitucionalmente a un Ministro de Estado.

6. Evidente infracción del acusado a las normas que obligan a denunciar los delitos que lleguen a su conocimiento.

El artículo 3° de la Ley N° 18.050, que fija normas generales para conceder indultos particulares, en su inciso 1° señala: "La gracia del indulto sólo puede impetrarse por el condenado una vez que se haya dictado sentencia ejecutoriada en el respectivo proceso, circunstancia que deberá acreditarse". Coherentemente con la disposición señalada el Decreto 1.542 (Justicia de 7 de Enero de 1982. Reglamento sobre indultos particulares), en su artículo 9°, luego de establecer reglas de procedimiento para la solicitud de indultos, señala: "Ninguna autoridad funcionario o particular podrá tramitar o gestionar el despacho de indultos o interesarse en ellos."

A su vez, el artículo 248 bis del Código Penal señala que (respecto a los funcionarios públicos): "Si la infracción al deber del cargo consistiere en ejercer influencia en otro empleado público con el fin de obtener de éste una decisión que pueda generar un provecho para un tercero interesado, se impondrá la pena de inhabilitación especial o absoluta para cargo u oficio público perpetuas, además de las penas de reclusión y multas establecidas en el inciso precedente."

Para los efectos de esta norma, se debe entender por empleado, en conformidad al artículo 260 del mismo Código, todo el que desempeñe un cargo o función pública, sea en la administración central o en instituciones o

## PRESENTACIÓN ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

empresas semifiscales, municipales, autónomas u organismos creados por el Estado o dependientes de él, aunque no sean del nombramiento del Jefe de la República ni reciban sueldos del Estado. No obstará a esta calificación el que el cargo sea de elección popular.

Los artículos señalados establecen ilícitos y en algunos casos delitos de los cuales el acusado según a reconocido en múltiples ocasiones tuvo personal conocimiento. En efecto, el ha afirmado públicamente y ante la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, que en múltiples ocasiones ha recibido solicitudes de autoridades, empleados públicos, para obtener el beneficio del indulto a favor de terceros.

A mayor abundamiento y como prueba de lo anterior, en más de alguna oportunidad estas ilicitudes se han informado por la prensa, es así como el Diario La Tercera, en su edición del 23 de Septiembre de 2004.- transcribiendo al Subsecretario del Interior, Jorge Correa Sutil señala :“ Lo digo con toda franqueza. En este momento estoy enviando unos antecedentes para ver que se le otorgue un indulto a un traficante de drogas, delito cometido hace tres años.” .El mismo Diario el día 17 de Septiembre informa: . “El diputado Alejandro Navarro (PS) llegó ayer a La Moneda para entregar una carta al Presidente de la República, en la cual solicita el indulto para una mujer de 23 años que se encuentra prófuga de la justicia, tras ser condenada por robo con intimidación y que, sin embargo, también se encontraba presente.”

El acusado en su condición de empleado público frente a lo anterior no denunció ante las autoridades competentes los hechos descritos, en circunstancias de que tenía el deber de hacerlo en virtud de lo dispuesto por el artículo 84 N°3 del Código de Procedimiento Penal, que dispone que están obligados a denunciar”. Los empleados públicos, los crímenes o simples delitos de que tomen conocimiento en el ejercicio de sus funciones, y especialmente los que noten en la conducta ministerial de sus subalternos” , reiterando lo anterior el nuevo código Procesal Penal señala en su artículo 175: “Denuncia obligatoria. Estarán obligados a denunciar”, letra b) “Los fiscales y los demás empleados públicos, los delitos de que tomaren conocimiento en el ejercicio de sus funciones y, especialmente, en su caso, los que notaren en la conducta ministerial de sus subalternos”

La situación descrita reviste mayor gravedad ya que el acusado no solo infringe la ley no denunciando los hechos e impidiendo una adecuada investigación y sanción de dicho ilícito, sino que además los justifica públicamente al afirmar ante la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados que el solicitar indultos o pedirle al ministro “que se interese” por un indulto de “un conocido o un familiar constituye “una labor propia de un parlamentario que representa a la comunidad.” Este último hecho es de especial gravedad y constituye una infracción mas a la ley, que tipifica en sentido estricto un ilícito mientras el ministro públicamente lo legitima en contravención a la norma.

Por los motivos de hecho y de derecho anteriormente expuestos y dadas las atribuciones legales conferidas por la Constitución Política de la República venimos a interponer acusación constitucional contra el señor Ministro de

## PRESENTACIÓN ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

Justicia don Luis Bates Hidalgo, por incurrir en graves y reiteradas infracciones a la Constitución, las leyes y haber dejado éstas sin ejecución.

PRIMER OTROSI: Venimos en acompañar los siguientes documentos:

1. Copia de las páginas 40 y 41 del Boletín de la sesión de la Sala N° 69, de la Legislatura Ordinaria 350, en las que se contiene la intervención del Diputado Pablo Galilea, el día 7 de Abril de 2004, y el acuerdo de la Cámara de Diputados para despachar el oficio que se indica.
2. Copia del oficio N° 7.100, enviado por la Cámara de Diputados a S.E el Presidente de la República.
3. Copia de la Comunicación de la Secretaría de la Cámara de Diputados al Diputado Pablo Galilea Carrillo, de fecha 11 de Junio de 2004, en la que informa la recepción del oficio N° 7.100.
4. Copia de la solicitud de oficio realizada por el Diputado Pablo Galilea Carrillo el día 24 de Junio de 2004.
5. Copia de Oficio N° 7808, enviado por la Cámara de Diputados al señor ministro de Justicia en la que se insiste en requerir lo solicitado por el Diputado Pablo Galilea.
6. Recorte de Prensa, Diario La Tercera, del día 12 de Septiembre de 2004, pág 14.
7. Copia de la sentencia, dictada por el Juzgado de Letras de Peumo, con fecha 12 de febrero de 2003, que condena a don Elías Cid Cortez.

SEGUNDO OTROSI: Venimos en solicitar a la Comisión Especial encargada de pronunciarse sobre la acusación que, tan pronto se constituya, ordene practicar las siguientes diligencias:

- 1° Oficiar al honorable Senado de la República para que remita los antecedentes entregados por el acusado en la Sesión realizada , el día 4 de Octubre de 2004, por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento y el acta que de ella se levantó.
- 2° Requerir a la comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de diputados para que remita el acta completa de la sesión 145° de la Legislatura 351°, a la que asistió el acusado, el día 6 de octubre.
- 3° Solicite al señor ministro de Justicia que levante la reserva y el secreto con que ha respondido los oficios, individualizados en lo principal, para los efectos de tener una acabada comprensión de la presente acusación.
- 4° Si lo anterior fuere negado por el acusado, solicite al Presidente de la Cámara de Diputados instruya al señor Secretario para que concurra a las sesiones que celebre la comisión, con los documentos que se encuentran bajo su custodia, individualizados en lo principal.
- 5° Se oficie a S.E el Presidente de la República don Ricardo Lagos Escobar para que informe si ha impartido algún tipo instrucciones que contengan los criterios con los cuales el Sr. Ministro de Justicia debe hacer uso de la facultad delegada, en cuanto a la firma, de los decretos de indultos. Asimismo para que informe si él ha calificado algún caso para los efectos de eximirlo de los

## PRESENTACIÓN ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

requisitos que establece la ley; de ser efectivo lo anterior si ha dictado el decreto supremo fundado correspondiente.

Certifico que los señores diputados que a continuación se indican y que firman esta acusación constitucional se encuentran, a esta fecha, en el ejercicio de sus cargos:

Diputados señores Roberto Delmastro Naso; Pablo Galilea Carrillo; Carlos Ignacio Kuschel Silva; Cristián Leay Morán; Pablo Longueira Montes; Nicolás Monckeberg Díaz, Iván Norambuena Farías; Darío Paya Mira y Carlos Recondo Lavanderos y diputada señora Lily Pérez San Martín.

(Fdo.): ADRIÁN ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Secretario accidental de la Cámara de Diputados".



## INTEGRACIÓN COMISIÓN

**1.3. Integración Comisión encargada de Acusación Constitucional**

Cámara de Diputados. Fecha 03 de noviembre, 2004. Cuenta en Sesión 13. Legislatura 352.

**INTEGRACIÓN DE COMISIÓN ENCARGADA DE CONOCER LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL EN CONTRA DEL MINISTRO DE JUSTICIA, DON LUIS BATES.**

El señor **LORENZINI** (Presidente).- De conformidad con lo preceptuado en los artículos 38 de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional y 305 del Reglamento de la Cámara de Diputados, corresponde designar por sorteo a los cinco diputados que integrarán la comisión encargada de conocer e informar la procedencia de la acusación constitucional entablada por diez diputadas y diputados en contra del ministro de Justicia, don Luis Bates.

El señor Secretario entregará la nómina de los diputados que quedarán fuera del sorteo.

El señor **ÁLVAREZ** (Secretario accidental).- Con la venia de la Sala, me permito informar a los señores diputadas y diputados que, de conformidad con las disposiciones constitucionales legales y reglamentarias, se procederá a excluir del sorteo a los diputados que en cada caso se indica, por las razones que se señalarán.

Por ser patrocinantes del libelo acusatorio: los señores Delmastro, don Roberto, N° 23; Galilea, don Pablo, N° 33; Kuschel, don Carlos, N° 51; Leay, don Cristián, N° 54; Longueira, don Pablo, N° 58; Monckeberg, don Nicolás, N° 67; Norambuena, don Iván, N° 75; Paya, don Darío, N° 82; Pérez, doña Lily, N° 86, y Recondo, don Carlos, N° 91.

Por encontrarse en la situación contemplada en el inciso final del artículo 58 de la Constitución Política de la República: los diputados señores Escobar, don Mario, N° 30; Jiménez, don Jaime, N° 49; Lagos, don Eduardo, N° 52; Pareto, don Cristián, N° 81, y Rebolledo, don Víctor, N° 90.

Por encontrarse con permiso constitucional los diputados señores Bustos, don Juan, N° 15, y Vargas, don Alfonso, N° 114.

Por ser miembros de la Mesa de la Cámara de Diputados los señores Lorenzini, don Pablo, N° 59; Leal, don Antonio, N° 53 y Ojeda, don Sergio, N° 76.

## INTEGRACIÓN COMISIÓN

El señor **LORENZINI** (Presidente).- El señor Secretario procederá a efectuar el sorteo.

*-Efectuado el sorteo en la forma prescrita por el Reglamento, resultaron designados para integrar la Comisión de acusación los diputados señores Marcelo Forni, N° 32; don Guido Girardi, N° 37; don Rodrigo González, N° 39; don Patricio Melero, N° 63, y don Edmundo Salas, N° 99.*

El señor **LORENZINI** (Presidente).- En consecuencia, la Comisión que conocerá de la acusación constitucional queda integrada por los diputados señores Marcelo Forni, Guido Girardi, Rodrigo González, Patricio Melero y Edmundo Salas.

El ministro de Justicia, señor Luis Bates, será notificado hoy mismo y esperamos que en los próximos días comparezca a la Comisión a hacer su defensa o la haga por escrito.

Según nuestros cálculos, la Sala debería conocer de la acusación el miércoles 17 de noviembre, si el afectado y la Comisión no agotan los respectivos plazos.

## INFORME COMISIÓN

**1.4. Informe de Comisión**

Cámara de Diputados. Fecha 16 de noviembre, 2004. Cuenta en Sesión 23. Legislatura 352.

**Informe de la comisión encargada de analizar la procedencia de la acusación constitucional deducida en contra del ministro de justicia, señor Luis Bates Hidalgo.**

“Honorable Cámara:

La Comisión encargada de analizar la procedencia de la acusación a que se refiere el epígrafe, pasa a informar sobre la materia en base a los siguientes antecedentes:

**I. ORIGEN Y CONSTITUCIÓN.**

La Comisión se constituyó como consecuencia de una acusación constitucional entablada con fecha 20 de octubre del año en curso, por los Diputados señora Lily Pérez San Martín y señores Roberto Delmastro Nasso, Pablo Galilea Carrillo, Carlos Ignacio Kuschel Silva, Cristián Leay Morán, Pablo Longueira Montes, Nicolás Monckeberg Díaz, Iván Norambuena Farías, Darío Paya Mira y Carlos Recondo Lavanderos, fundada en una de las causales que señala el artículo 48, N° 2, letra b) de la Carta Política, esto es, infringir la Constitución o las leyes o haber dejado éstas sin ejecución.

El día 3 de noviembre se dio cuenta de la acusación en la Sala y, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 38 de la ley N° 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, y 305 del Reglamento de la Corporación, se procedió, en el mismo día, a designar, al azar, a los parlamentarios que integrarían la Comisión, resultando nombrados los Diputados señores Marcelo Forni Lobos, Guido Girardi Lavín, Rodrigo González Torres, Patricio Melero Abaroa y Edmundo Salas de la Fuente.

Ese mismo día procedió a constituirse la Comisión, siendo elegido Presidente, en segunda votación, el Diputado señor Edmundo Salas de la Fuente.

Finalmente, el día 4 de noviembre se procedió a notificar por cédula de la acusación al señor ministro de Justicia, entregando copia íntegra del libelo acusatorio al señor Francisco Cruz Fuenzalida, Jefe de Gabinete del acusado.

## INFORME COMISIÓN

**II. ACTUACIONES Y DILIGENCIAS PRACTICADAS POR LA COMISIÓN.****Sesiones.**

La Comisión celebró un total de seis sesiones, dos de ellas en Santiago, en el Palacio Ariztía.

En la primera sesión, junto con constituirse y elegir como su Presidente al Diputado señor Edmundo Salas de la Fuente, adoptó los siguientes acuerdos relacionados con el procedimiento a seguir durante su trabajo:

Sesionar el lunes en Santiago, de 11.00 a 13.00 horas, con el objeto de recibir una relación de la acusación de parte del Diputado señor Nicolás Monckeberg Díaz y acordar en esa misma reunión, los días y horas para las demás sesiones.

-Dar lugar a las peticiones formuladas en el segundo otrosí del libelo, bajo los números 1, 2 y 4.

-Establecer que las sesiones no serían públicas ni podrían ser televisadas.

Posteriormente, se acordó autorizar la presencia de dos observadores del Ministerio de Justicia a fin de garantizar la defensa del acusado, como también dos observadores de parte de cada una de las dos coaliciones políticas representadas en la Corporación.

-Dar inicio al trabajo de la Comisión antes de la contestación del acusado.

**Personas escuchadas por la Comisión.**

Durante el curso de la investigación, la Comisión recibió las opiniones de las siguientes personas:

Don Nicolás Monckeberg Díaz, Diputado.

Don Gustavo Sciolla Avendaño, Contralor General de la República.

Don Humberto Nogueira Alcalá, abogado, profesor de Derecho Constitucional.

Don Francisco Cumplido Cereceda, abogado, profesor de Derecho Constitucional.

Don Eduardo Soto Kloss, abogado, profesor de Derecho Administrativo.

Doña Sonia Doren Lois, Jefa de la División de Toma de Razón y Registro de la Contraloría General de la República.

Don Ariel Hurel Morales, Subjefe de la División señalada.

Doña Nancy Barra Gallardo, Jefa de la Subdivisión Jurídica de la División de Toma de Razón.

**Antecedentes tenidos a la vista por la Comisión.**

-Copia del acta de la sesión 145ª, ordinaria celebrada por la comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Corporación, con fecha 6 de octubre de 2004.

-Oficio N° 071/2004 por el que el señor Ministro de Justicia responde una solicitud del Diputado señor Pablo Galilea Carrillo, pidiendo se le informe

## INFORME COMISIÓN

acerca del número de indultos particulares concedidos desde enero de 1999 a la fecha de la respuesta.

-Oficio N° 107/2004 por el que el señor Ministro de Justicia responde una petición del Diputado señor Pablo Galilea Carrillo por la que reitera su petición anterior e insiste en que se le proporcione la individualización precisa de las personas favorecidas con el indulto y la mención de los delitos por las que se encontraban condenadas.

-Oficio respuesta del señor Presidente de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado por el que señala que dado el carácter de secreta con que se efectuó la sesión celebrada por esa Comisión con fecha 3 de octubre recién pasado, no existe grabación de ella ni tampoco antecedentes documentales dejados por el señor Ministro de Justicia.

-Antecedentes obtenidos vía internet, emanados del Ministerio del Interior, en que constan los resultados de la elección de alcaldes del presente año en la Municipalidad de Peumo.

-Oficio N° 56224, de 11 de noviembre en curso, por el que el señor Contralor General de la República remite listado de los decretos de indulto sometidos a trámite en ese organismo fiscalizador, entre el 1 de enero de 1999 y el de septiembre de 2004.

**Oficios despachados.**

-Al señor Presidente del Senado, solicitándole se sirva disponer se remitan a la Comisión el acta de la sesión celebrada por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento el 4 de octubre recién pasado, y los antecedentes dejados en esa sesión por el señor ministro de Justicia.

-Al señor Presidente de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia solicitándole se sirva disponer se remita a esta Comisión el acta de la sesión 145ª., celebrada con fecha 6 de octubre recién pasado.

-Al señor Presidente de la Cámara de Diputados solicitándole se sirva impartir instrucciones al señor Secretario General de la Corporación, para que concurra a las sesiones que celebre la Comisión con los oficios que se señalan.

-Al señor Humberto Nogueira Alcalá invitándolo a la sesión que celebrará la Comisión el 10 de noviembre en curso.

-Al señor Contralor General de la República invitándolo a la sesión que celebrará la Comisión el 10 de noviembre en curso.

-Al señor Eduardo Soto Kloss solicitándole información acerca de diversas materias contenidas en un cuestionario.

**III. SÍNTESIS DE LA ACUSACIÓN, DE LOS HECHOS QUE LE SIRVEN DE BASE Y DE LOS DELITOS, INFRACCIONES O ABUSOS DE PODER QUE SE IMPUTAN EN ELLA.**

Los diputados firmantes del libelo deducen acusación constitucional en contra del ministro de Justicia don Luis Bates Hidalgo, por infringir la Constitución o las leyes o haber dejado éstas sin aplicación, causales contempladas en el artículo 48 N° 2, letra b) de la Ley Fundamental.

## INFORME COMISIÓN

**I.- ANTECEDENTES DE HECHO QUE MOTIVAN LA ACUSACIÓN**

En su libelo, los Diputados acusadores efectúan una reseña de los hechos que fundan la acusación, señalando lo siguiente:

1º Que con fecha 7 de abril del año en curso, a petición del Diputado señor Pablo Galilea, la Corporación, con voto unánime, acordó oficiar al Presidente de la República para que, por medio del Ministro de Justicia, informara acerca del total de indultos particulares concedidos desde enero de 1999 a la fecha de respuesta, incluyendo en la información los delitos en que habrían incurrido los condenados y las penas que se les habrían impuesto. Todo lo anterior se concretó mediante el oficio N° 7100.

2º Agregan que, dos meses más tarde, con fecha 10 de junio de 2004, se habría recibido el oficio de respuesta N° 071/2004 por el que el señor Ministro, junto con efectuar una serie de consideraciones jurídicas acerca de los indultos particulares y argumentando razones de confidencialidad acerca de los datos requeridos, se limita a señalar que desde el año 1999 al 25 de mayo de 2004, se habrían resuelto 2028 solicitudes de indulto, de las cuales 1793 habrían sido rechazadas y 235 concedidas; de éstas últimas 122 corresponderían a conmutaciones de penas; 93 a remisiones y 20 a rebajas de condenas.

3º Dado lo insuficiente de la respuesta y la vaguedad de la información, el Diputado señor Galilea insistió en su petición original, la que traducida en el oficio N° 7808, de 24 de junio de 2004, requirió la individualización de los favorecidos por el indulto y los delitos por los que se encontraban condenados.

El señor ministro, mediante oficio N° 107/2004, recibido por la Cámara el 11 de agosto del mismo año, es decir, cuatro meses después de la petición inicial, respondió incluyendo un listado del total de personas indultadas desde 1999 al 6 de agosto de 2004, en el que se señalan los nombres de los beneficiarios, los delitos por los que se los condenó, la pena que cumplían y la modalidad de la gracia concedida, es decir, conmutación, remisión o reducción de la condena.

La revisión de los antecedentes proporcionados, permitieron conocer que se informaba acerca de un total de 235 indultos, de los cuales 147, es decir, el 59%, favorecía a personas condenadas por tráfico de estupefacientes; otro número importante a condenados por manejo en estado de ebriedad, por robo con violencia, por homicidios y parricidios y el resto por lesiones, infracciones de tránsito y fraude.

4º Posteriormente, ante un nuevo oficio enviado con fecha 18 de agosto de 2004, a solicitud del diputado señor Nicolás Monckeberg, acerca del número de indultos concedidos entre 1999 y 2004 por razones de carácter humanitario, es decir, enfermos terminales y personas postradas, el señor Ministro, mediante oficio RES:114/2004, recibido con fecha 30 de agosto por la Corporación, reiteró que el total de indultos entre las fechas señaladas era de 235, correspondiendo 55 al año 1999; 49 al 2000; 24 al 2001; 42 al 2002; 49 al 2003, y 16 al 2004, agregando que de este total 17 lo habrían sido por

## INFORME COMISIÓN

consideraciones humanitarias, de los cuales 2 cumplían condena por narcotráfico.

A su vez, con fecha 3 de septiembre de 2004, a petición del Diputado señor Monckeberg, el Director Nacional de Gendarmería, mediante oficio N° 14.11.00 1080/2004, informa que el total de indultos solicitados desde el 20 de enero de 1999 al 1 de septiembre de 2004 era de 1596, correspondiendo 178 a 1999; 254 al 2000; 498 al 2001; 272 al 2002; 253 al 2003 y , 141 al 2004.

5° El 12 de septiembre de 2004, los Diputados señores Galilea y Monckeberg dan a conocer a la opinión pública los datos proporcionados, con omisión de la identidad de los indultados, emplazando, de paso, al Gobierno, para que explicara la masiva gracia otorgada a narcotraficantes, respecto de lo cual precisan en el libelo, que no ha habido de parte de la autoridad explicación alguna acerca de lo anterior, lo que les parece grave, especialmente si se considera que el beneficio recae en un 60% a favor de condenados por narcotráfico, cifra desproporcionada si se tiene en cuenta que los condenados por tal ilícito representan sólo el 5% del total de penados en el país.

Asimismo, las diferencias substanciales e inexactitudes evidentes entre los antecedentes entregados por el Ministro y la realidad, constatada por los parlamentarios y ampliamente difundidas, dieron lugar a la natural conmoción pública y a la correlativa citación del Ministro al Congreso, donde con fechas 4 y 6 de octubre, respectivamente, fue recibido por las Comisiones de Constitución, Legislación , Justicia y Reglamento del Senado y de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara.

6° Los antecedentes reseñados, más las declaraciones formuladas por el Ministro a la Comisión de Constitución de la Cámara y a los medios de comunicación, permiten a los acusadores dar por acreditados los siguientes hechos:

A. El acusado habría proporcionado informaciones falsas sobre hechos substanciales, en relación a los indultos consultados.

En efecto:

Primero: en lo que se refiere al número de indultos otorgados, sostiene en sus sucesivas respuestas a los Diputados señores Galilea y Monckeberg, que el total sería de 235, cifra que no concuerda con la que luego del emplazamiento que le hicieran los parlamentarios, reconoce ante la Comisión de Constitución, señalando que sería de 264. Es decir, existiría una diferencia de 29 casos, respecto de los que hasta el presente, tanto la identidad de los beneficiarios como el motivo de la condena, no se habría proporcionado a los requirentes.

Lo anterior parece inadmisibles a los acusadores porque dadas las disposiciones reglamentarias sobre la materia, cada decreto de indulto es provisto de un número de resolución con el cual se toma razón de él en la Contraloría General de la República, archivándose luego en forma correlativa. Por ello, parece incomprensible que la autoridad encargada de la firma de tales

## INFORME COMISIÓN

decretos, no conozca el número exacto de los indultos concedidos desde 1999 a la fecha.

Asimismo, estiman aún más grave que, no obstante los casi seis meses transcurridos desde la solicitud de información, y pese a las denuncias de los parlamentarios en cuanto a la insuficiencia de las respuestas, el Ministro se resista hasta el presente a proporcionar los antecedentes solicitados, por cuanto ante la Comisión de Constitución y los medios de comunicación, se limitó a señalar que se habrían traspapelado alrededor de 18 ó 20 casos de indultos.

Consideran tales hechos extremadamente serios y, más aún, sin precedentes en la Administración Pública, por cuanto no sólo se le traspapelan y extravían a la autoridad los decretos de indulto que ella misma concede, sino que tales desapariciones están lejos de ser esporádicas u ocasionales, ya que el mismo acusado reconoce que esta situación se da respecto de 18 a 20 casos.

Segundo: respecto a la cantidad de indultos solicitados y resueltos, el Ministro señala en su respuesta de 25 de mayo del año en curso, que constituyen un total de 2028 casos, cifra que modifica ante la Comisión de Constitución de la Cámara, señalando un total de 2097 entre 1999 y el 30 de junio de 2004.

Estiman los acusadores que si esto último fuera efectivo, habría que colegir que entre el 25 de mayo de 2004 y el 30 de junio del mismo año, se habría producido una inusitada e inexplicable cantidad de solicitudes de indulto, única forma de entender tan apreciable diferencia, lo cual no parecería lógico ni guardaría relación con el sentido común.

Tercero: En cuanto al número de indultos concedidos a enfermos terminales y personas postradas, consideran que el acusado falta a la verdad en relación a los datos que entrega, toda vez que en su respuesta de 30 de agosto del año en curso al Diputado señor Monckeberg, sostiene que son en total 17, de los cuales sólo 2 serían condenados por narcotráfico, pero el 6 de octubre de 2004, ante la Comisión de Constitución, señala que son 28 casos, de los cuales, al menos 10 cumplirían condena por narcotráfico.

Ante la evidente contradicción, el Jefe de la División Jurídica, a instancias del Ministro, explicó que ello se debería a que la primera información comprendería los casos acaecidos hasta el 30 de mayo de 2004 y la segunda hasta el 30 de junio del mismo año.

Lo anterior no parece verosímil a los acusadores, toda vez que la primera información - la que señala sólo 17 casos - comprende las situaciones producidas hasta la fecha del documento, es decir, 30 de agosto de 2004, sin perjuicio, además, que la explicación entregada haría aún menos creíble tal afirmación, por cuanto aceptarla significaría que entre el 30 de marzo de 2004 y el 30 de junio del mismo año, es decir, en sólo 90 días, los enfermos terminales y postrados indultados por narcotráfico se habrían incrementado en un 500%.

Cuarto: La situación del señor Elías Cid Cortez, persona condenada por el Juzgado de Letras de Peumo con fecha 12 de febrero de 2003, por manejo



## INFORME COMISIÓN

en estado de ebriedad, a 541 días de presidio, multa de 4 unidades tributarias mensuales y la accesoria de suspensión de cargo u oficio público por el tiempo de la condena, además de la suspensión de su licencia para conducir por un año, sancionado nuevamente por el tribunal con fecha 20 de noviembre del mismo año, por quebrantamiento de condena ya que continuó desempeñándose en un cargo público -era concejal- siendo que la sentencia se lo impedía.

A este respecto el Ministro de Justicia subrogante, firmó un decreto de indulto que reducía en 300 días la pena principal y las accesorias que afectaban a esta persona, lo cual la habilitó para postular en las elecciones municipales sin que se pudiera objetar su condición de estar cumpliendo condena.

Ante la denuncia de estos hechos, el Ministerio, en un comunicado público, no informó que el indulto terminaba con la inhabilitación para ejercer cargos públicos y el mismo acusado en su respuesta contenida en el oficio RES: 107/2004 a esta Cámara, se limitó a señalar que se había rebajado la condena de 541 días y la multa de 4 unidades tributarias mensuales, ocultando injustificadamente la parte más relevante de los efectos del indulto.

Estiman los acusadores que esta conducta de entregar deliberadamente información falsa a la Corporación y de ocultar detalles substanciales, hacen incurrir al acusado en el ilícito descrito en el artículo 193 del Código Penal, es decir, el delito de falsedad.

Quinto: En lo que respecta al número de indultos solicitados según el Ministro de Justicia y la información entregada por Gendarmería, los acusadores señalan que ninguna de las dos cantidades entregadas por el primero en su oficio de respuesta a la Corporación y en la sesión celebrada por la Comisión de Constitución, es decir, 2028, en el primer caso, y 2097, en el segundo, coincide con la cifra oficial entregada por Gendarmería, la que en oficio

Nº 14.11.00 1080/2004, de 3 de septiembre del presente año, en respuesta al Diputado señor Monckeberg, señala que entre 1999 y septiembre de 2004, el número de indultos solicitados ascendió a 1596, es decir, casi 600 menos que los que señala el acusado.

Esta diferencia, a juicio de los acusadores, no tendría una explicación lógica, toda vez que el mismo Ministro en sus intervenciones ante las Comisiones de Constitución de la Cámara como del Senado, señaló que toda solicitud de indulto requiere un informe psicosocial y multidisciplinario de parte de Gendarmería, circunstancia que descarta toda posibilidad de una dualidad de registros.

Al respecto, vislumbran sólo una explicación de carácter político, originada en las reiteradas afirmaciones del Ministro en cuanto a que su política sobre indultos se expresa en la concesión de un porcentaje del total solicitado, porcentaje que, lógicamente, se incrementaría en forma apreciable si se considera la cifra real entregada por Gendarmería.

## INFORME COMISIÓN

Sexto: Los acusadores sostienen que el señor Ministro pretende explicar mediante informaciones falsas entregadas a la Comisión de Constitución, las cifras contenidas en sus respuestas a los oficios de la Cámara.

Al efecto, señalan que el Jefe de la Dirección Jurídica del Ministerio de Justicia, a instancias del Ministro, sostuvo que las diferencias en el número de indultados informados a la Corporación, se deberían a que la solicitud del Diputado señor Galilea comprendía hasta el 30 de marzo de 2004, hecho que estiman falso, por cuando en ambos oficios se pide la información hasta la fecha del oficio. A mayor abundamiento, en parte alguna de las respuestas ministeriales se señala que éstas abarcan hasta el 30 de marzo de 2004 sino que " a la fecha", siendo dichas respuestas datadas los días 24 de junio y 11 de agosto de 2004, respectivamente.

Por otra parte, el señor Ministro, tanto ante la Comisión de Constitución como ante los medios de información, califica de racional la política de indultos, sosteniendo que sólo el 1,1% de los indultados han sido condenados nuevamente.

Sobre el particular, los acusadores sostienen que tal afirmación es tendenciosa, por cuanto para que haya reincidencia se requiere que después del indulto se haya librado una nueva sentencia condenatoria, la que debe estar firme y ejecutoriada. Si se toma en cuenta el tiempo que dura cualquier juicio penal, perfectamente dos terceras partes de los indultados podrían haber vuelto a delinquir, sin que pudiera considerárseles reincidentes por estar pendientes los procesos.

Agregan que al consultarse al acusado sobre tal posibilidad, señaló que solamente contaba con la información de condenas posteriores que los indultados remitían en copia de las sentencias y que no podía contar con la información acerca de los procesados con posterioridad al indulto, respuesta que los firmantes del libelo refutan, sosteniendo que no existe norma alguna que obligue al indultado o a algún funcionario a hacer un seguimiento de las condenas con posterioridad al indulto ni menos a enviar copia de las sentencias, por lo que lo conducente, para obtener la información requerida, habría sido hacer revisar los respectivos certificados de antecedentes o los registros judiciales, elementos en los que figuran las condenas y los procesamientos.

Por todo lo anterior, concluyen que, el acusado, en forma deliberada, ha querido tergiversar la realidad para impedir que la información sea conocida en su sentido real y auténtico, además que dada su profesión y trayectoria no podría menos que saber que tratándose de indultados con posterioridad al año 2001, sería prácticamente imposible que condenas dictadas después de esa fecha alcanzaran a estar ejecutoriadas y, por lo mismo, no podría concluir, como lo hizo, que la reinserción de los indultados habría sido exitosa, más aún si ya en un periódico de circulación nacional, se habían publicado las iniciales de un importante número de indultados que se encontrarían actualmente en calidad de procesados.

B. Un alto porcentaje de los indultos informados por el acusado, han sido concedidos con abierta infracción a la Constitución y a las leyes.

## INFORME COMISIÓN

Al respecto, señalan:

Primero: Que en la información entregada por el señor Ministro a la Cámara, consta que en 103 casos el indulto ha beneficiado a personas condenadas a 5 años y un día o más.

Segundo: Que en las informaciones proporcionadas a la Comisión de Constitución, indica que se concedió indulto a 62 personas reincidentes, es decir, sobre el 20% del total de los beneficiarios de esta gracia, serían delincuentes con antecedentes penales y condenas anteriores a la indultada, todo lo que contraviene la prohibición de indultar a delincuentes habituales que establece el artículo 4º de la ley Nº 18.050.

Tercero: Que el acusado al otorgar indultos no dio cumplimiento a los requisitos que la ley establece para concederlos, por cuanto la ley Nº 18.050 señala que sólo en casos muy calificados y mediante decreto fundado del Presidente de la República, se puede prescindir de algún requisito para indultar. Entre tales requisitos está el no ser delincuente habitual.

No obstante, los decretos emitidos por la autoridad, desde 1999 a la fecha de entrega de la información a la Corporación, incluidos los suscritos por el acusado, fueron, casi en su totalidad, considerados como casos calificados, circunstancia que, según los acusadores, no sólo incumpliría la norma por cuanto perseguiría omitir los requisitos que exige la ley sino que también contrariaría su espíritu, por cuanto burlaría la intención del legislador de reservar únicamente para situaciones especiales, la facultad de omitir los requisitos.

Por otra parte, la normativa dispone que en tales casos calificados, solamente el Presidente de la República puede eximir del cumplimiento de requisitos mediante decretos fundados, exigencia con la que no cumple ninguno de los decretos firmados en tal carácter por el acusado. Infringiendo así el mandato legal.

## **II. FUNDAMENTOS DE DERECHO DE LA ACUSACIÓN.**

Antes de fundamentar la acusación, los firmantes del libelo efectúan una reseña acerca del principio de legalidad, de la facultad presidencial de indultar y de la acusación constitucional.

Al efecto, señalan que el principio de legalidad, expresado en el artículo 7º, inciso segundo de la Constitución, previene que ninguna magistratura o persona o grupo de personas, podrá atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes.

A su vez, el artículo 32 Nº 16 de la misma Carta, entrega al Presidente de la República la facultad de otorgar indultos particulares, señalando que es una atribución especial suya, la que debe ejercer en los casos y formas que determine la ley.

Asimismo, la Constitución contempla el mecanismo de la acusación constitucional como el instrumento radicado en el Congreso para preservar y asegurar la vigencia del principio de legalidad.

## INFORME COMISIÓN

La acusación en juicio político, en consecuencia, sería un elemento garantizador de la Constitución, que permitiría hacer efectivo el principio de responsabilidad constitucional de funcionarios y magistrados singularizados en el artículo 48, N° 2, cuya letra b) señala las causales por las que se puede acusar a un Ministro de Estado, las que son haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación; infringir la Constitución o las leyes o haber dejado éstas sin ejecución y por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno.

Concluyen, finalmente, que de acuerdo a los hechos descritos en el libelo, han llegado a la convicción de que el señor Ministro de Justicia ha infringido disposiciones de rango constitucional y legal, tanto en el otorgamiento de indultos como en la entrega de información a la Cámara de Diputados, motivos por los cuales deducen acusación constitucional en su contra por haber infringido la Constitución y las leyes o haber dejado éstas sin ejecución.

**INFRACCIONES COMETIDAS POR EL ACUSADO.**

1º Infracción a las disposiciones legales que obligan a un funcionario a decir la verdad en la narración de hechos substanciales.

Los acusadores, recordando que un gran número de disposiciones de nuestro ordenamiento, obligan a los funcionarios a actuar de buena fe y a decir verdad en las materias que se les requieren, señalan que el acusado, en forma reiterada, ha entregado informaciones contradictorias y, en algunos casos, falsas, tanto en los tres oficios de respuesta a la Corporación como ante las Comisiones de Constitución mismas.

Fundan lo anterior en que mientras el señor Ministro informa que la única pena indultada al concejal señor Cid Cortez fue la privativa de libertad de 541 días y la multa de 4 unidades tributarias mensuales, del decreto, en cambio, se desprende que también se terminó con la pena accesoria de suspensión para desempeñar cargos públicos.

Asimismo, mientras que el acusado señala que el total de indultos solicitados es de 2097, Gendarmería indica que son 1596; mientras informa por escrito que sólo dos narcotraficantes han sido indultados por razones humanitarias, verbalmente el 6 de octubre, ante la Comisión de Constitución, afirma que son 10; mientras en el oficio de 11 de agosto de 2004 indica que el total de indultos concedidos alcanza a 235; en la sesión ante la Comisión de fecha 6 de octubre, precisa, ante la objeción parlamentaria, que son 264 y que se le han traspapelado entre 18 y 20 casos; mientras mediante oficio de 11 de agosto informa de un total de 137 indultos concedidos a otros tantos narcotraficantes, luego, ante la denuncia parlamentaria, precisa que la cifra es de 160, es decir, que la casi totalidad de los indultados no informados hasta la fecha, serían personas condenadas por narcotráfico.

Estiman los acusadores que esta actitud del Ministro revela un persistente e injustificado comportamiento de ocultar información, por cuanto no resulta aceptable que no cuente el Ministerio con los antecedentes

## INFORME COMISIÓN

correctos, toda vez que los decretos de indulto constituyen actos administrativos formales, numerados correlativamente y sujetos al trámite de la toma de razón.

Más adelante agregan que de parte del Ministro habría habido un ocultamiento del total de casos de narcotraficantes indultados, tal como se comprueba al cotejar su oficio de 11 de agosto en que indica que entre 1999 y agosto de 2004, se habría concedido la gracia a un total de 137 personas condenadas por ese delito, es decir, un 60% del total de indultos concedidos, con el reconocimiento que efectúa, luego, apremiado por las denuncias parlamentarias, ante las Comisiones de Constitución de la Cámara y del Senado, señalando que la cifra verdadera es de 160, o sea, 23 casos más que no habrían sido informados en ninguno de sus tres oficios previos.

La situación descrita explicaría la casi totalidad de los casos no informados oportunamente, lo que resulta especialmente grave si se considera que la principal crítica pública se ha centrado especialmente en esta especie de indultos, circunstancia que constituiría un antecedente claramente decidor acerca del ánimo deliberado del acusado de no entregar una información oportuna y veraz.

Recuerdan, en seguida, la obligación que imponen los artículos 2º y 3º de la Ley de Bases de la Administración del Estado, en cuanto obligan a todos los órganos de la Administración a someter su acción a la Constitución y a las leyes y a observar los principios que señalan, entre los que se destacan los de control, probidad, transparencia y publicidad administrativas, disposiciones que relacionan con el artículo 193 Nº 4 del Código Penal, el que castiga con presidio menor en su grado máximo a presidio mayor en su grado mínimo al empleado público que abusando de su oficio cometiere falsedad, y con el artículo 210 del mismo Código, que aplica la pena de presidio menor en sus grados mínimo a medio y multa de seis a diez unidades tributarias mensuales, al que ante la autoridad o sus agentes perjurare o diere falso testimonio en materias que no sean contenciosas.

De la contradicción existente entre las distintas versiones entregadas por el Ministro, ya sea por medio de sus oficios de respuesta, de sus declaraciones a los medios de comunicación o de sus explicaciones ante las Comisiones de Constitución de ambas ramas del Congreso, se desprendería, claramente, la comisión por parte del acusado, del delito de falsedad., previsto en el artículo 193 Nº 4 del Código Penal.

2º Infracción evidente y reiterada a la ley Nº 18.050 que regula los casos y formas en que se otorgan los indultos.

Esta ley fija las normas generales para conceder indultos particulares y en su artículo 4º, letra c) señala que se denegarán las solicitudes de indulto cuando se tratare de delincuentes habituales o de condenados que hubieren sido indultados anteriormente.

Señalan los acusadores que no obstante la claridad de la disposición, el propio Ministro en la sesión de 6 de octubre de 2004, ante la Comisión de Constitución de la Cámara, reconoce que de las 264 personas indultadas, 62 registrarían reincidencias previas al indulto, es decir, el 23,4% de los indultos

## INFORME COMISIÓN

habrían favorecido a delincuentes habituales. Más aún, en la misma sesión, el jefe de la División Jurídica, a instancias del Ministro, reconoce 25 casos de indultos a personas que ya eran reincidentes habituales.

Agregan que habría en estos casos una clara transgresión de la ley, para justificar la cual, el acusado argumentaría la existencia de una especie de carta blanca, expresada en el artículo 6º del cuerpo legal en análisis, que le permitiría soslayar el cumplimiento de las exigencias legales. Sin embargo, tal afirmación no correspondería a la realidad, por cuanto dicho artículo exige que se trate de casos calificados y que el Jefe del Estado debe dictar un decreto supremo fundado a fin de que se pueda conceder el indulto prescindiendo de los requisitos legales y de los trámites reglamentarios.

Es decir, se trataría de una disposición de carácter excepcional que, para poderse aplicar, requiere la concurrencia de tres requisitos copulativos, ninguno de los cuales se cumple en tales casos.

En efecto:

1º Debe tratarse sólo de casos calificados, exigencia que remarca el carácter excepcional que deben tener estos casos para que proceda el indulto prescindiendo de los requisitos que la ley establece. No obstante lo anterior, casi la totalidad de los indultos concedidos, se amparan en el citado artículo 6º, sin que exista calificación alguna que lo explique. Lo anterior demostraría no sólo una infracción a la ley, sino una reiterada actitud del acusado en cuanto a dejar sin aplicación determinadas normas legales, conclusión que se ve reforzada por el reconocimiento que se hace de haber concedido la gracia a 62 reincidentes.

2º Quien debe calificar es sólo el Presidente de la República, exigencia contenida en el inciso final del artículo 4º, norma que señala que la calificación de la concurrencia de los requisitos para indultar corresponderá al Jefe del Estado. Sostienen los acusadores que se trataría de una función entregada en forma exclusiva al Mandatario y que, por lo mismo, no puede entenderse delegable en el Ministro de Justicia, toda vez que la única norma delegatoria en cuya virtud el acusado puede firmar decretos de indulto, es la ley N° 16.436 que señala las materias que podrán ser objeto de decretos o resoluciones expedidos por las autoridades que señala, con la sola firma del respectivo funcionario.

De la simple lectura del epígrafe de dicha ley, se desprende que se refiere a una delegación de firma y no de funciones, razón por la cual el documento de que se trate, expedido bajo la fórmula " por orden del Presidente", hace que la decisión contenida en él se entienda adoptada por el titular de la facultad. Así sucede en el caso de los indultos.

No obstante lo claro de lo anterior, el Ministro ha reconocido haber calificado personalmente la concurrencia de los requisitos para indultar y, sobre esa actuación, ha resuelto que casi la totalidad de los indultos constituyen casos calificados, que permiten prescindir de los requisitos mínimos que la ley exige para otorgar la gracia.

La situación señalada, a juicio de los acusadores, constituye una clara infracción al principio de legalidad contenido en el inciso segundo del artículo

## INFORME COMISIÓN

7º de la Constitución, que prohíbe atribuirse derechos que no se hayan conferido por la Carta Política o las leyes.

3º Se requiere la dictación de un decreto supremo fundado para cada caso.

Sobre este punto, los firmantes del libelo precisan el concepto de decreto, señalando que es la resolución dictada por cualquier autoridad sobre asuntos de su competencia, y si esta autoridad es el Presidente de la República, la resolución toma el nombre de decreto supremo. Agregan que tampoco se habría dado cumplimiento a esta exigencia, por cuanto el mismo acusado habría señalado ante la Comisión de Constitución de la Cámara, que sólo un caso fue concedido por el Presidente de la República " por razones de texto".

En cuanto a la exigencia de que este decreto sea fundado, añaden que ello significa que en él deben expresarse los fundamentos particulares y específicos que justifican su dictación, exigencia con la que no cumplió el acusado toda vez que se limitó a emplear una fórmula genérica, igual para todos los casos, que no constituye fundamento alguno. En efecto, señalar simplemente que en " el caso de que se trata concurren circunstancias especiales que hacen acreedor al peticionario para que se conceda el indulto solicitado, todo lo cual constituye un fundamento suficiente y calificado" no da cumplimiento a tal exigencia, por cuanto de acuerdo a diversos dictámenes de la Contraloría General de la República, el carácter de fundado requiere la expresión de las motivaciones y de las razones expresas y particulares que justifican el acto administrativo. El empleo de una fórmula genérica que se limita a señalar que concurren circunstancias especiales, sin señalar cuáles son, no da cumplimiento a la exigencia y pondría, en cambio, en evidencia el incumplimiento porque son, precisamente, esas circunstancias las que la ley quiere que se expresen.

3º Infracción a la ley N° 16.436 que regula la delegación de firma para conceder indultos particulares.

Los firmantes del libelo recuerdan que conforme a las normas constitucionales, corresponde al Jefe del Estado otorgar indultos particulares, función que debe ejercer en los casos y formas que determine la ley. En lo que se refiere a las formas, resulta fundamental la ley N° 16.643, la que señala las materias que pueden ser objeto de decretos o resoluciones expedidos por las autoridades que indica en cada caso, con la sola firma del respectivo funcionario. En lo que se refiere al Ministro de Justicia, el numeral IX de su artículo 1º, señala que este funcionario podrá firmar los decretos o resoluciones que se refieran a indultos, remisiones y conmutaciones de las penas de multas, de penas corporales inferiores a cinco años y un día y de inhabilitación para cargos y oficios públicos y profesiones titulares.

No obstante, de los 235 casos de indultos que informó inicialmente el Ministro, 103 correspondían a personas penadas a más de cinco años y un día, a pesar de lo cual y de carecer, en consecuencia, de facultades, igualmente emitió y firmó los respectivos decretos.

Agregan los acusadores que el Ministro, ante la Comisión de Constitución de la Cámara, justificó su proceder señalando que el artículo 1º, numeral 3.1

## INFORME COMISIÓN

del decreto 924, del Ministerio de Justicia, de 1981, ampliaba sus facultades a este respecto, exceptuando únicamente los indultos que recayeren en las penas de muerte, presidio perpetuo y en delitos contra la seguridad del Estado. Asimismo, el artículo 65 de la ley N° 16.840 autorizaría al Jefe del Estado para disponer nuevas delegaciones de firma del despacho y documentación a las Secretarías y servicios de su dependencia, de conformidad a la facultad que le concede el artículo 5° de la ley N° 16.436.

A este respecto, los acusadores recuerdan que el otorgamiento de indultos particulares, como atribución especial del Presidente de la República, es una facultad que de acuerdo a la Constitución, sólo puede ejercerse en los casos y formas que determine la ley, por lo que no podría oponerse a ello una norma que carece de la jerarquía necesaria para justificar un incumplimiento del mandato legal.

Asimismo, la argumentación fundada en el artículo 65 de la ley N° 16.840 carecería de base por cuanto una disposición que se refiere a una delegación o redistribución de firmas que puede hacer el Jefe del Estado, no puede entenderse como una delegación de potestades o la dación de facultades discrecionales e ilimitadas, que permitirían al Ministro prescindir de requisitos básicos para la concesión de indultos.

La inclusión en los indultos concedidos de 103 casos en que la penalidad excedía el límite de cinco años y una día, sería, en consecuencia, una clara infracción de ley.

4° Infracción a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico de Estupefacientes y Substancias Psicotrópicas, suscrita en Viena el 20 de diciembre de 1998.

En esta parte, los acusadores mencionan el artículo 3°, punto 6 de la Convención citada, señalando que de acuerdo a su texto, las partes se esforzarán por asegurarse que cualquier facultad discrecional interna, relativa al enjuiciamiento de personas por delitos que dicha disposición tipifica, se ejerzan para dar la máxima eficacia a las medidas de detección y represión de esos delitos, teniendo en cuenta la necesidad de ejercer un efecto disuasivo en lo referente a su comisión.

Hacen presente que dicha Convención forma parte del derecho interno nacional, normativa que la concesión masiva de indultos a narcotraficantes, evidentemente infringe, por cuanto siendo dicha gracia una facultad discrecional, la citada Convención compromete a las partes a utilizarla para lograr un efecto disuasivo respecto de este tipo de delincuentes, algo que, como es lógico, se está muy lejos de lograr, especialmente si, inexplicablemente, el 60% de los indultos presidenciales beneficia a una población penal que representa sólo el 5% del total.

Sostienen, asimismo, que la actitud gubernamental sería, para los narcotraficantes, un signo de debilidad y no un factor de disuasión, como lo demostraría la continua detención de reincidentes en estas conductas por parte de las policías.

Igualmente, la actitud benevolente del Ministro, contrastaría con la posición asumida por el Congreso reflejada en recientes legislaciones,



## INFORME COMISIÓN

especialmente en el caso de las modificaciones a la ley N° 19.366, que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, en que se impide o restringe la concesión de beneficios carcelarios a los condenados por narcotráfico. Con tal actitud, pareciera que lo que se prohíbe a los jueces y a Gendarmería, estaría permitido al Ejecutivo por medio de los indultos, contrariando con ello, expresamente, la obligación que impone la Convención en cuanto a adoptar las medidas necesarias, sean de orden legislativo o administrativo, para el cumplimiento de los compromisos contraídos.

Terminan señalando que, al respecto, sería únicamente el Congreso el que estaría cumpliendo con tales compromisos, actitud muy distinta a la de la autoridad administrativa que, con su actitud proclive al indulto, no solamente violaría las obligaciones que el país contrajo, sino que daría una clara demostración de debilidad ante el narcotráfico.

5° Infracción del acusado a las normas que obligan a denunciar los delitos que lleguen a su conocimiento.

Sobre este punto, los acusadores señalan que de acuerdo al artículo 3° de la ley N° 18.050, la gracia del indulto sólo puede impetrarse por el condenado, una vez que se haya acreditado la circunstancia de encontrarse ejecutoriada la sentencia recaída en el respectivo proceso y, según lo dispone el artículo 9° del decreto N° 1542, sobre reglamento para la concesión de indultos particulares, ninguna autoridad, funcionario o particular podrá tramitar o gestionar el despacho de indultos o interesarse en ellos.

Agregan que la infracción a tales disposiciones se encuentra sancionada en el inciso segundo del artículo 248 bis del Código Penal, el que impone la pena de inhabilitación especial o absoluta para cargo u oficio públicos perpetua, además de las penas de reclusión y multas que señala el inciso primero, respecto del funcionario público que ejerciere influencia en otro empleado público, con el fin de obtener de éste una decisión que pueda generar un provecho para un tercero interesado.

Las figuras descritas constituirían ilícitos y también delitos respecto de los cuales el señor Ministro, según sus propios dichos ante la Comisión de Constitución de la Cámara, habría tenido un personal conocimiento por haber recibido, en múltiples ocasiones, solicitudes de autoridades -empleados públicos- interesados en obtener el beneficio del indulto a favor de un tercero.

Agregan que en más de una oportunidad, tales incorrecciones han sido recogidas por la prensa, citando al diario La Tercera en sus ediciones de 17 y 23 de septiembre recién pasado, informando sobre actitudes asumidas por un Diputado y declaraciones efectuadas en ese sentido por un alto funcionario público.

Al respecto señalan que el acusado, no obstante su condición de funcionario público, no denunció tales conductas, infringiendo con ello la obligación de hacerlo que le impone el N° 3 del artículo 84 del Código de Procedimiento Penal, que obliga a los empleados públicos a denunciar los crímenes o simples delitos de que tomen conocimiento en el ejercicio de sus funciones y, especialmente, los que notaren en la conducta ministerial de sus

---

**INFORME COMISIÓN**

subalternos, mandato que reitera la letra b) del artículo 175 del Código Procesal Penal.

Añaden que la actitud del Ministro no sólo incumple el mandato legal, sino que resulta aún más grave en razón de las declaraciones que formuló ante la Comisión de Constitución de la Cámara, justificando tal proceder, como se desprende de sus afirmaciones en el sentido de que pedir al Ministro que se interese en la concesión de la gracia a un conocido o familiar " constituye una labor propia de un parlamentario que representa a la comunidad."

Por todo lo anterior, solicitan se tenga por interpuesta la acusación constitucional en contra del señor Ministro de Justicia, por haber infringido en forma grave y reiterada la Constitución y las leyes y haber dejado éstas últimas sin ejecución.

**IV. SÍNTESIS DE LA CONTESTACIÓN A LA ACUSACIÓN.**

El día martes 9 de noviembre, dentro del plazo que establece la ley, procedió a contestar el Ministro acusado, deduciendo en lo principal la cuestión previa de no cumplir la acusación con los requisitos que establece la Constitución Política para que sea procedente y, en el otrosí, formulando descargos para el evento de que la primera no sea acogida.

Divide el señor Ministro su contestación en tres capítulos, los que se reseñarán por separado.

**CAPÍTULO I**

En este capítulo, que denomina "Planteamientos", efectúa una reseña de su actividad profesional como abogado, profesor de Derecho Penal, doctorado en dicha disciplina, abogado, consejero y Presidente del Consejo de Defensa del Estado, abogado integrante de la Corte de Apelaciones de Santiago y consejero del Colegio de Abogados, todo lo que envuelve una trayectoria de 40 años en la que siempre ha tenido una especial preocupación por la ética pública, actitud y trayectoria que exteriorizan su personalidad y revelan una conducta de vida que constituye una constante y no resulta posible abandonar.

Previene que se hará cargo de cada una de las imputaciones que se le hacen, lamentando que el mecanismo de la acusación constitucional no sea utilizado con la debida seriedad, porque ello afecta el respeto que debe tenerse por las instituciones que nos rigen.

**CAPÍTULO II**

En este capítulo, el señor Ministro, de conformidad a lo establecido en el artículo 43 de la ley Nº 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional, deduce la cuestión previa de no cumplir la acusación con los requisitos que la Constitución establece para hacerla procedente.

A este respecto, señala lo siguiente:

## INFORME COMISIÓN

**PRIMER ELEMENTO DE CUESTIÓN PREVIA: LA ACUSACIÓN CARECE DE CAPÍTULOS.**

La acusación debe contener capítulos.

La acusación constitucional, conforme al artículo 37 de la ley orgánica del Congreso Nacional, debe ser formulada por escrito ante la Cámara de Diputados.

Se trata, en efecto, de una actuación formal o ritual, por lo que el libelo en que se contenga debe contener los hechos y cargos concretos que configuran la causal de acusación imputada.

La exigencia de capítulos en una acusación constitucional.

La formalidad de la acusación se traduce, según previene el artículo 51 de la ley orgánica constitucional citada, en que debe contener capítulos, los que se definen como el conjunto de hechos específicos que constituyen cada uno de los delitos, infracciones o abusos de poder que según la Constitución Política de la República, autorizan para interponerla.

Esto significa que el libelo acusatorio debe contener los cargos concretos de acusación, indicando los hechos que configuran cada imputación que se formule, la manera en que éstos constan a los acusadores o los medios de comprobación pertinentes, y la forma cómo ellos configuran las causales invocadas.

Es decir, los cargos deben ser fundados, basados en hechos acreditados y constitutivos de las causales establecidas en la Constitución, pero además deben agruparse en secciones o apartados, de modo que se distingan con claridad los hechos específicos que se estiman constitutivos de cada infracción o imputación que se formule.

Fundamentos constitucionales y doctrinarios de la exigencia de capítulos.

Existe consenso respecto de la naturaleza propia de la acusación constitucional. Se trata de un juicio, de un asunto judicial o jurisdiccional.

Dicha naturaleza se confirma porque en este proceso constitucional están presentes todos los elementos estructurales propios de la función jurisdiccional, existiendo un acusador, un acusado, una sanción y un órgano llamado a su conocimiento y resolución<sup>1</sup>.

La jurisdicción constitucional tiene por finalidad hacer efectiva la responsabilidad política constitucional de altas autoridades y funcionarios, y por lo mismo, se ciñe a un proceso reglado, sujeto como todo procedimiento judicial, a las normas y principios constitucionales del debido proceso.

En cuanto al contenido del "racional y justo procedimiento", tampoco existe duda sobre las garantías mínimas que comprende. En efecto, la doctrina también es unánime en precisar que la Comisión Constituyente "acordó dejar constancia en actas, para la historia fidedigna de la disposición, que sus miembros coincidían en que eran garantías mínimas de un racional y justo

---

<sup>1</sup> Martínez O., Gutenberg; y Rivero H. Renee; Acusaciones constitucionales. Análisis de un caso. Una visión parlamentaria. Ed. Jurídica de Chile. Santiago, 2004, p. 62.

## INFORME COMISIÓN

proceso permitir el oportuno conocimiento de la acción, adecuada defensa y producción de la prueba que correspondiere”.<sup>2</sup>

De la aplicación de la garantía del debido proceso legal y del derecho a defensa jurídica que el mismo artículo 19 N° 3 de la Constitución asegura a todas las personas, emana la exigencia que se analiza.

En efecto, tanto el conocimiento de la acción o de los cargos que se imputan, como el efectivo ejercicio del derecho a defensa por parte del acusado, exigen que el libelo acusatorio contenga una descripción circunstanciada del conjunto de hechos específicos que configuren cada una de las infracciones imputadas, lo que conforme a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso debe hacerse por “capítulos”.

El debido proceso exige que el acusado tenga adecuado conocimiento o noticia de las imputaciones que se le formulan, lo que en el proceso de acusación constitucional se traduce en la separación o distinción por secciones, apartados o “capítulos” de las distintas infracciones que se imputan, junto con los hechos que se estiman constitutivos de la misma.

La misma exigencia emana del derecho a defensa que se asegura al acusado, el que no puede ejercitarse frente a imputaciones globales, genéricas, indeterminadas o confusas.

La exigencia de capítulos permite delimitar la competencia de las Cámaras.

La exigencia de capítulos en el libelo acusatorio, además de ser concreción procedimental de las normas del debido proceso, obedece también a otras razones de orden jurídico.

En efecto, este requisito permite asegurar la seriedad y consistencia en el planteamiento de una acusación, de modo que aporte antecedentes específicos suficientes y pertinentes a la comisión que al efecto se constituya, sobre todo considerando que sus atribuciones son de carácter limitado.<sup>3</sup>

Dicho de otro modo, los capítulos que debe contener la acusación, delimitan el ámbito de competencia de la comisión que deba informar de ella a la Cámara de Diputados.

Así se establece, por lo demás, expresamente en el artículo 41 de la Ley O, conforme al cuál el informe de la Comisión encargada de informar la acusación deberá contener, como mención esencial, una síntesis de la acusación, de los hechos que le sirvan de base y de los delitos, infracciones o abusos de poder que se imputen en ella; asimismo, deberá contener una relación de la defensa, un examen de los hechos y de las consideraciones de derecho, y la o las resoluciones adoptadas por la Comisión.

Es decir, el ámbito de acción fijado para la comisión está precisamente acotado por los capítulos de la acusación, no pudiendo extender su actividad ni su informe a otras imputaciones o hechos que no estén claramente consignados en dichos capítulos.

<sup>2</sup> Verdugo, Pfeffer y Nogueira; “Derecho Constitucional”, T. I; Ed. Jurídica de Chile; 1994, p. 217.

<sup>3</sup> Parada E., Fernando, Las Funciones del Congreso Nacional: su procedimiento reglamentario, en Bronfman, Alan y otros. El Congreso Nacional, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Universidad Católica de Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 1993, p.435.

## INFORME COMISIÓN

Enseguida, conforme a los artículos 44 y siguientes de la citada Ley Orgánica Constitucional, los capítulos de la acusación también determinan la competencia de la Cámara de Diputados, pues debe pronunciarse sobre el informe de la comisión que ya estaba acotado por aquellos.

Del mismo modo, la competencia del Senado una vez que la acusación constitucional ha sido declarada admisible por la Cámara de Diputados, está también delimitada por los capítulos de aquella, lo que queda expresamente prescrito en el artículo 51 de la ley orgánica citada.

En síntesis, tanto la Comisión encargada de informar la acusación como la Cámara de Diputados al momento de votarla, y el Senado al conocer de ella, deben ceñirse exclusivamente a los hechos e imputaciones contenidos en el libelo acusatorio, no pudiendo, sin vulnerar las normas mínimas del debido proceso y del derecho de defensa, entrar a conocer o extender su debate a hechos no contenidos en dicho libelo.

La acusación formulada carece de capítulos.

El libelo acusatorio haciendo caso omiso de las más mínimas exigencias del debido proceso y pasando por alto los requisitos de idoneidad de una acusación constitucional previstos en la Constitución y la ley orgánica, no contiene cargos concretos y separados o diferenciados en que recojan el conjunto de los hechos específicos que habrían constituido cada uno de los delitos, infracciones o abusos de poder que, a juicio de los acusadores, autorizan para interponer la acusación.

Lo anterior puede percibirse del siguiente análisis: La estructura del libelo.

El simple análisis formal del documento en que se contiene la acusación permite, por sí solo, constatar la omisión de capítulos denunciada. En efecto, este se construye mediante tres apartados o secciones.

El primero, denominado "Antecedentes", contiene una reseña de datos, noticias, referencias y otras descripciones que no se contextualizan de modo alguno, ni se vinculan formalmente con las infracciones que se imputan al acusado. El segundo apartado, bajo el título "Los Hechos", atribuye diversas conductas al acusado, describiendo circunstancias y hechos que tampoco se vinculan a una infracción constitucional específica. Finalmente, bajo el nombre de "El derecho que configura las causales de infringir la Constitución o las leyes o dejar éstas sin ejecución en las que ha incurrido el acusado", el libelo acusatorio plantea un conjunto de normas legales que se estiman infringidas, pero sin cumplir con la exigencia mínima de indicar el conjunto de hechos específicos que constituyen cada una de las infracciones que se imputan y el modo como configuran las causales invocadas.

No hay, en ninguno de los apartados del libelo acusatorio, la unidad e integralidad que exigen los capítulos de una acusación. Por el contrario, todos ellos se proponen como afirmaciones aisladas, sin que se reúnan bajo su alero, el conjunto de hechos específicos que constituirían la infracción, ni el modo en que ella se configuraría. El escrito debió separar los cargos uno por uno.

Imprecisión, inexactitud y contradicción de los hechos invocados.

## INFORME COMISIÓN

Al menos curioso, además de constitutivo de la omisión de capítulos, resulta el hecho que los acusadores incurran en múltiples y manifiestas inexactitudes e imprecisiones al describir los hechos que alegan, si consideramos que gran parte de su acusación se sustenta en inexactitudes o errores del acusado en algunas informaciones o datos proporcionados a la Cámara de Diputados.

A título ejemplar, en la página 3 del libelo acusatorio señalan que el número de indultados por el delito de tráfico de estupefacientes corresponde a un 59% del total de indultos. Pero luego, en la página 5, hacen referencia a que "cerca del 60% del beneficio del indulto particular recae preferente y privilegiadamente en condenas por narcotráficos", cifra que se reitera de manera categórica y concluyente en las páginas 20 y 28. En esta última se afirma: "a través de esta política de indultos continuada por el acusado se ha beneficiado a este grupo con el 60% de los indultos presidenciales". Es decir, al pasar las páginas de la acusación y sin mayor argumentación, los acusadores sostienen que en definitiva el número de indultados por delitos de tráfico de estupefacientes subió en un 1%, pues afirman que corresponden al 60% de los indultos otorgados, y no al 59% como realmente es y habían afirmado antes.

También en la página 3 de la acusación, se sostiene que de los antecedentes revisados por los parlamentarios en la oficina del Secretario de la Cámara de Diputados, correspondientes al oficio N° 107 del Ministerio de Justicia, el número de indultados por el delito de tráfico de estupefacientes es de "147" y, algunas páginas después, en la 19, refiriéndose a la misma información obtenida de dicho oficio, señalan que el número de indultados por tráfico de estupefacientes es de "137".

Sobre lo mismo, se señala que el acusado oculta o se resiste a entregar la información referida a las solicitudes de indultos, la misma que reconocen haber consultado en la oficina del Secretario de la Cámara de Diputados.

De otro lado, los acusadores plantean que hay "errores en las cifras" e "inexactitudes" y, luego, respecto de los mismos hechos y antecedentes, sostienen que se trata de la comisión de delitos afirmando que la información proporcionada es falsa. Es decir, califican un hecho como error o inexactitud, y luego el mismo hecho se describe como información maliciosamente falsa.

Las numerosas y evidentes contradicciones en que incurre el libelo acusatorio al describir los hechos que, genéricamente, se pretenden constitutivos de un ilícito constitucional, así como las múltiples imprecisiones e inexactitudes en los datos que proporciona, enunciadas como estimaciones o aproximaciones, configuran otra manifestación de la falta de aptitud de la acusación.

A mayor abundamiento, y en el marco de las inexactitudes o "confusiones conceptuales" se señala en diversas oportunidades en el libelo acusatorio que el Ministro que suscribe califica o confiere carácter reservado a la información proporcionada, obviando el que es la reglamentación vigente la que directamente establece dicha calificación, sin que forme parte de una decisión personal. Asimismo, se reprocha no haber detallado la información

## INFORME COMISIÓN

solicitada por el Diputado Galilea, en base a una petición completamente genérica referida a "los indultos concedidos desde el mes de Enero de 1999 a la fecha". Tales deficiencias también configuran un incumplimiento a la exigencia de capítulos en la acusación, porque hechos imprecisos, inexactos, erróneos o contradictorios no satisfacen el imperativo de que tales capítulos deben describir circunstanciadamente "los hechos específicos" que constituyan la infracción.

Desvinculación entre los hechos invocados y las infracciones imputadas.

Un tercer elemento que permite constatar la ineptitud del libelo acusatorio, es la total desvinculación entre los hechos invocados y las infracciones que se imputan.

El libelo acusatorio presenta una larga y repetitiva reseña de supuestos hechos, datos y circunstancias, prescindiendo de la necesaria relación de éstos con las imputaciones formuladas y optando por un estilo de denuncia aparatosa y sensacionalista, dónde el interés mas evidente es generar alarma y descrédito y de esa forma, crear un aparente "hecho político", lo que está muy lejos de la sustancia y finalidad de una verdadera acusación constitucional.

La teatral relación de episodios y antecedentes con que se llena la mayor parte del libelo acusatorio no constituye un expediente idóneo ni suficiente para formular acusación constitucional. Ello no se condice ni con la seriedad que debe exigirse a la actuación parlamentaria, ni con la ritualidad y solemnidad del instrumento constitucional referido. Antes bien, lo que se logra con la utilización de esta fórmula efectista es el envilecimiento de una herramienta constitucional puesta al servicio de la ciudadanía para velar por el correcto y recto desempeño de sus autoridades, y el desprestigio de la labor parlamentaria.

Segundo elemento de cuestión previa: se desconoce carácter excepcional y subsidiario de la acusación.

El carácter excepcional y subsidiario de la acusación constitucional

La acusación constitucional, como instituto de garantía, configura un tipo de control jurídico en manos del Congreso Nacional, doblemente excepcional y de carácter subsidiario.

Es excepcional, primero, porque sólo son acusables los altos funcionarios y autoridades del país enumerados en la Constitución, y sólo por conductas propias realizadas en ejercicio de su cargo. Segundo, porque la acusación procede únicamente por determinadas causales, definidas en la Constitución, las que varían según sea la calidad o investidura del funcionario sujeto pasivo de acusación.

En efecto, el primer elemento que determina el carácter excepcional de la acusación constitucional, está dado por el hecho que sólo son acusables los altos funcionarios y autoridades del Estado, enumerados taxativamente en el artículo 48 N°2 de la Constitución, por conductas propias realizadas en ejercicio de su cargo.

## INFORME COMISIÓN

De acuerdo a la historia fidedigna de la Constitución<sup>4</sup>, queda de manifiesto que la Comisión tuvo presente la necesidad de precisar taxativamente, es decir, en forma limitada y excluyente, las autoridades susceptibles de ser acusadas constitucionalmente y las causales idóneas para tal objeto.

Además, dichas autoridades y funcionarios, sólo son acusables por hechos propios, ejecutados en el desempeño del cargo o función en virtud del cual se constituyen en sujetos pasibles de acusación.

En segundo lugar, la acusación es excepcional porque únicamente procede solo por determinadas causales, definidas en la Constitución, las que varían según sea la calidad del sujeto pasivo de la acción. Dichas causales están constituidas, genéricamente, por tres tipos de conductas: delitos, infracciones o abusos de poder. Además, están expresamente señaladas en la Constitución, de manera tal que no hay más que las que allí se señalan.

De este modo, la configuración de las causales de procedencia de la acusación constitucional es de derecho estricto y no permite una interpretación extensiva o analógica.

Además de excepcional, la acusación constitucional constituye un mecanismo de control jurídico de carácter subsidiario, toda vez que solo procede cuando se configuran causales graves, de gran entidad, que ameritan que a través de un procedimiento tan complejo como éste, los sujetos pasivos de acusación sean destituidos de su cargo.

De todo lo expuesto resulta claro que, atendida la jerarquía de las autoridades susceptibles de ser acusadas y la naturaleza y gravedad de las causales que la autorizan, la acusación constitucional es un resorte excepcional establecido por nuestra Constitución, a fin de sancionar, únicamente, actos graves y concretos, constitutivos de un ilícito constitucional que amerita la destitución en el cargo de la autoridad acusada. La acusación constitucional es, en consecuencia, un mecanismo de control jurídico- político de carácter extremo.

En el caso de los Ministros de Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 N° 2 letra b) de la Constitución, las causales que autorizan a formular una acusación son: haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación; infringir la Constitución o las leyes o haber dejado estas sin ejecución, y; los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno.

Cualquier otra infracción cometida en ejercicio de sus funciones por parte de las autoridades antes indicadas que no configure alguno de estos ilícitos constitucionales, debe ser sancionada a través de otras vías contempladas en el ordenamiento jurídico, no siendo la acusación constitucional un mecanismo idóneo para dicho efecto.

Así lo exige la propia naturaleza de la acusación constitucional, pues según se ha señalado, se trata de un mecanismo que no ha sido previsto para corregir o reparar vicios u omisiones menores o de poca entidad, sino que,

---

<sup>4</sup> Actas C.E.N.C., Sesiones 346 y 353



## INFORME COMISIÓN

excepcional y subsidiariamente, para hacer efectiva una responsabilidad jurídica (constitucional) relevante, que exija remover de su cargo a una determinada autoridad pública.

En suma, la acusación constitucional es un mecanismo excepcional, procedente solo en última ratio, una vez que se han agotado todos los recursos o arbitrios que contempla el ordenamiento jurídico para dar solución a la infracción normativa que sirva de fundamento.

La acusación formulada infringe la subsidiariedad porque la presunción de legalidad de los decretos de indulto no ha sido desvirtuada.

En lo medular, los acusadores esgrimen como fundamento de su acción, que un "alto porcentaje de los indultos informados" habrían sido concedidos con abierta infracción a la Constitución y las leyes, cuestionando para ello, las facultades legales del Ministro para expedir los decretos respectivos, así como el mérito y conveniencia de las decisiones adoptadas.

Sin embargo, omiten referirse al hecho que los actos administrativos que otorgaron dichos indultos fueron, todos ellos, tomados razón por la Contraloría General de la República y que, en tales circunstancias, gozan de una presunción de legalidad que a la fecha no ha sido desvirtuada en forma legal.

En efecto, los actos administrativos dónde materialmente constan los indultos fueron, a su debido tiempo, objeto de un estricto control preventivo de legalidad por parte del órgano contralor, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 88 de la Constitución. Es decir, el ente constitucionalmente mandatado y facultado para ejercer el control de legalidad previo de los actos de la Administración, al examinar cada uno de los mencionados decretos, determinó que no vulneran el ordenamiento jurídico.

A través de la toma de razón, la Contraloría verifica que haya una manifestación de voluntad no viciada; que dicha manifestación haya emanado de la autoridad competente; también que exista el hecho habilitante para la dictación del acto; que el objeto, contenido o efecto del acto esté ajustado a la Constitución y a la ley; que se persiga la necesidad de satisfacer una necesidad pública; y que se hayan cumplido las formalidades legales. El objetivo fundamental de este examen es frustrar la generación o frenar el nacimiento de las determinaciones administrativas contrarias a derecho. La toma de razón no es un acto de constatación, sino que de juicio.<sup>5</sup>

De este modo, cuando un acto pasa este examen, quiere decir que un órgano técnico e independiente de la Administración, diseñado por la Constitución para realizar este control, no ha detectado vicios.

Un acto que ha sido objeto del control previo referido y ha sido tomado razón, goza, en virtud de ello, de una presunción de legalidad, circunstancia que exige a quien impugna demostrar categóricamente que el acto no se ajusta a derecho<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Aróstica Maldonado, Iván; El trámite de toma de razón de los actos administrativos; en Revista de Derecho Público N° 49, enero-junio 1991, p. 133 y 149.

<sup>6</sup> A mayor abundamiento, el art. 3° de la LBPA N° 19.880 reforzó dicho efecto al recoger expresamente la idea de que los actos de la Administración del Estado, gozan de una presunción de legalidad, señalando al efecto que:

## INFORME COMISIÓN

En consecuencia, si el objetivo fundamental del examen preventivo de legalidad que realiza el órgano contralor, es frustrar el acceso o frenar el nacimiento de las determinaciones administrativas contrarias a derecho, no parece jurídicamente posible sostener que los indultos informados por el Ministro de Justicia, todos los cuáles fueron examinados y tomados razón por el ente contralor, "habrían sido concedidos con abierta infracción a la Constitución y las leyes".

Los decretos que han otorgado indultos, cuya supuesta ilegalidad constituiría la infracción constitucional que se imputa al Ministro de Justicia, son actos que gozan de presunción de legalidad, toda vez que un órgano constitucionalmente autónomo, de carácter técnico, ha emitido un juicio previo sobre dichos actos administrativos, y los ha declarado plenamente ajustados a derecho.

La presunción de legalidad de que tales actos han sido dotados, como efecto del examen preventivo y el juicio de conformidad realizado por el órgano competente, no ha sido desvirtuada ante el órgano constitucionalmente competente y, dada la naturaleza excepcional y subsidiaria de la acusación constitucional, no cabe impugnar a través de ella la supuesta irregularidad de tales actos.

No resulta lógico en este sentido, iniciar un proceso de acusación constitucional con el objeto de hacer exigible la responsabilidad constitucional de un Ministro de Estado, por supuestamente haber dictado actos administrativos contra ley, si tales actos, al haber sido tomados razón, gozan de una presunción de legalidad que a la fecha no ha sido desvirtuada.

La declaración de culpabilidad que podría tener lugar, de ser acogida la presente acusación, podría generar el perverso efecto de acarrear la destitución de un Ministro de Estado, por el simple hecho de haber dictado un acto administrativo plenamente válido, cuya legalidad y constitucionalidad no han sido desvirtuadas, tal como ocurre en autos con los indultos materia de la presente acusación constitucional.

Luego, considerando que el procedimiento de acusación constitucional ha sido diseñado en la Constitución de 1980, como un mecanismo de control de carácter subsidiario, es forzoso concluir que éste solo será procedente una vez que los actos que se estiman contrarios a la ley sean despojados de su presunción de legalidad y validez a través de los procedimientos y en las instancias idóneas que prevé el ordenamiento jurídico.

La acusación formulada también infringe la subsidiaridad porque los vicios de legalidad que se imputan están siendo investigados por el órgano constitucionalmente competente.

Según se ha señalado, la acusación constitucional ha sido construida sobre la base de supuestas ilegalidades que no han sido determinadas por los órganos competentes.

---

"Los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, de imperio y de exigibilidad frente a sus destinatarios, desde su entrada en vigencia, autorizando su ejecución de oficio por la autoridad administrativa, salvo que mediere una orden de suspensión dispuesta por la autoridad administrativa dentro del procedimiento impugnatorio o por el juez conociendo por la vía jurisdiccional".

## INFORME COMISIÓN

En efecto, el primer hecho constitutivo de infracción a la ley que alegan los acusadores consiste en la supuesta entrega de "información falsa sobre hechos sustanciales en relación con los indultos consultados".

No obstante, la pretendida "falsedad" que se alega no ha sido determinada en forma legal por el órgano constitucionalmente competente, pretendiéndose que en el proceso constitucional de la acusación se discuta y determine la irregularidad que, una vez determinada, podría servir de base para configurar la causal de acusación que se invoca.

Se ha establecido antes que la acusación tiene un carácter excepcional y subsidiario y que, por ende, no reemplaza ni sustituye a los procedimientos e instancias previstas por el ordenamiento jurídico para conocer y resolver los conflictos jurídicos y las responsabilidades que no corresponden a las constitucionales.

Ello determina que la acusación no constituye el mecanismo idóneo para determinar la existencia de la supuesta falsedad alegada y que, contrariamente a lo pretendido por los acusadores, ella sólo podría sustentar una acusación constitucional después de haberse establecido por los órganos competentes.

A mayor abundamiento, las eventuales irregularidades o falsedades que pudieran haberse cometido están siendo investigadas por el organismo legalmente competente.

En efecto, al verificar las inexactitudes y errores detectados en la información relativa a indultos que se proporcionara originalmente a la Cámara de Diputados, esta autoridad acusada en autos, ordenó la instrucción de una investigación sumaria al interior de su cartera, con el objeto de determinar la existencia de irregularidades o falsedades en el procesamiento y elaboración de los informes emitidos, y sus responsables, activando de esta manera, el procedimiento específicamente idóneo que la ley ha previsto para efectuar tal investigación y determinación.

Más aún, según consta en artículos de prensa relativos al tema, algunos de los diputados acusadores han solicitado a la Contraloría General de la República que instruya un sumario administrativo con el objeto que "investigue y tome cartas en el asunto para detectar a los funcionarios responsables del ocultamiento de información a la Cámara de Diputados"<sup>7</sup>.

De esta manera, habiendo un procedimiento administrativo pendiente, que tiene por objeto, precisamente, determinar la existencia de las supuestas "falsedades" y las eventuales responsabilidades personales, no resulta procedente enjuiciar constitucionalmente a un ministro por hechos cuya ilicitud aún no ha sido acreditada y en que el mecanismo legal destinado a determinarla, iniciado a solicitud del acusado, aún no ha concluido.

En definitiva, si la acusación constitucional constituye una herramienta de control de ciertos funcionarios públicos, que solo procede excepcionalmente y, en última instancia, es decir, cuando ya se han agotado los demás mecanismos que el ordenamiento jurídico contempla, no puede admitirse una acusación que se funda en una infracción legal cuya ocurrencia aún no ha sido

---

<sup>7</sup> Diario el Sur. Reportaje "A Contraloría llevan caso de los indultos". 20 de octubre 2004.

## INFORME COMISIÓN

acreditada, y en que el procedimiento destinado a comprobarla, se encuentra en plena ejecución.

**TERCER ELEMENTO DE CUESTIÓN PREVIA: SE BUSCA ENJUICIAR EL MÉRITO DE DECISIONES****Planteamiento de los diputados acusadores.**

Como se ha visto, tres son las causales que pueden ser invocadas para juzgar constitucionalmente a un Ministro de Estado: (i) por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación; (ii) por infringir la Constitución o las leyes o haber dejado éstas sin ejecución; y (iii) por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno.

En términos generales, una de las imputaciones que formulan los diputados acusadores, consiste en que la mayor parte de los indultados fueron condenados por ilícitos relacionados con el tráfico de estupefacientes, lo que habría sido ocultado por el Ministro acusado, circunstancia que constatan del hecho de que casi la totalidad de los casos no informados corresponda a condenados por narcotráfico.

De esta pretendida "constatación", los acusadores desprenden una serie de inexistentes infracciones a las disposiciones de la Ley de Indultos (confundiendo evidentemente "reincidencia" con "habitualidad"), a la Ley de Delegación de Firma para conceder indultos particulares, y a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas.

Como se mostrará a continuación, la premisa en la que se sostienen las supuestas infracciones legales, ratifica el hecho que lo pretendido por los acusadores es enjuiciar la conveniencia de una decisión legítimamente adoptada por la autoridad administrativa dentro del ámbito de sus atribuciones. Sin embargo, esta divergencia de opiniones, no constituye una base suficiente para justificar una acusación constitucional y no permite imputar responsabilidad jurídica-constitucional al acusado.

La acusación constitucional no es un juicio político.

Con anterioridad a la promulgación de la Constitución de 1980, la mayoría de la doctrina constitucional, con excepción de algunos autores como Daniel Schweitzer, se inclinó por asimilar los términos "acusación constitucional" y "juicio político".

La razón de ello fue que al provenir históricamente la acusación constitucional del modelo inglés de Impeachment, éste fue tomado con posterioridad por la Constitución de Filadelfia como una sinonimia de juicio político, a pesar de ser un país con régimen presidencial y no parlamentario, pasando luego, con tal denominación, a nuestro país.

Sin embargo hoy, a la luz de la nueva Constitución y en el marco de un régimen presidencialista, ha surgido con claridad la necesidad de precisar y distinguir ambos términos por las importantes consecuencias, tanto desde el punto de vista teórico como práctico, que acarrea la utilización de uno u otro.

## INFORME COMISIÓN

El término "Juicio Político", como dijimos, proviene históricamente del sistema parlamentario inglés donde tomó el nombre de impeachment, institución que se constituyó como una de las principales armas en la derrota del absolutismo y la instauración de la monarquía limitada. Sin embargo, en su evolución hacia el parlamentarismo fue perdiendo cada vez más importancia, dando paso a la noción de responsabilidad política como algo diferente de la responsabilidad penal, la cual se hizo efectiva a través de las llamadas mociones de censura y las cuestiones de confianza.

Si bien el juicio político tuvo una naturaleza de tipo procesal - penal, las causales de enjuiciamiento no necesariamente debían ser delitos ni requerían estar tipificadas, por lo cual la libertad que tenía el parlamento para la destitución de personas que ostentaban un cargo era muy amplia, pudiendo referirse, incluso, al mérito político de sus acciones.

El término "Acusación Constitucional", por el contrario, tiene una connotación completamente distinta, que es mucho más acorde con los principios que inspiran a un régimen presidencialista como el nuestro.

En efecto, en un régimen político del tipo presidencial, no es posible la exigencia de responsabilidad política tal como ocurre en un régimen parlamentario, toda vez que tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo emanan directamente del electorado, ante el cual son autónomamente responsables.

Es por ello que, para que sea posible que el Congreso destituya a una alta autoridad del Estado, no basta que dicha autoridad haya perdido la confianza del parlamento o que éste censure la forma cómo ha desempeñado su cargo, sino que es necesario que se produzca una infracción a la Constitución y que se configure alguna de las causales específicas que ella misma contempla para su procedencia.

De esta manera, no es posible sostener jurídicamente que la acusación constitucional se agota con un mero análisis político o de mérito acerca de si la autoridad, a juicio de los parlamentarios, ha ejercido su cargo satisfactoriamente o no.

En otras palabras, no basta un mero juicio de reproche o aprobación sobre la persona del acusado, sino que es necesario también determinar si dicha autoridad a través de actos u omisiones, es decir, actos concretos, ha configurado alguno de los ilícitos constitucionales que ameritan su destitución y que contempla la propia Constitución.

La acusación constitucional, por tanto, es un asunto de responsabilidad jurídica y no de responsabilidad política proveniente de un voto de censura como ocurre en los regímenes parlamentarios, en los que cualquier motivo o circunstancia que genere desconfianza de parte de alguna autoridad es susceptible de acusación.

Según lo anterior, es concluyente que la denominación correcta de esta institución dentro de nuestro ordenamiento jurídico es la de "Acusación Constitucional", tal como lo establece nuestra Constitución y la Ley Orgánica Constitucional del Congreso, y no "Juicio Político".

## INFORME COMISIÓN

La acusación constitucional es, en suma, un mecanismo para hacer efectiva la responsabilidad jurídica de ciertos funcionarios públicos propia de un régimen político del tipo presidencial, que opera sobre la base de causales tipificadas como infracciones constitucionales, cuya configuración puede traer aparejada la destitución de la autoridad pública que incurrió en ellas. Juicio político, en cambio, constituye una herramienta constitucional que, en los regímenes políticos parlamentarios, permite exigir la responsabilidad política de ciertos funcionarios estatales, toda vez que no sólo actúa sobre la base de la comisión de infracciones jurídicas, sino más bien, como mecanismo de evaluación política entremezclado con criterios de apoyo y rechazo de mayorías y minorías presentes en el Parlamento.

Así fue entendido también por la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, en la sesión N° 340 de 15 de marzo de 1978, donde quedó de manifiesto que en un sistema presidencial como el nuestro, la acusación no es un procedimiento destinado a hacer valer la responsabilidad política de las autoridades proveniente de un voto de censura, porque no es la gestión de la autoridad la que, en su conjunto, está entregada a un examen de mérito en manos del Congreso.

Por el contrario, lo que se busca hacer valer a través de esta institución, es la responsabilidad jurídica de los funcionarios, en que no basta un mero juicio de reproche o de aprobación sobre la persona del acusado y su desempeño, sino que es necesario determinar si dicha autoridad, a través de actos concretos, ha incurrido en alguno de los ilícitos constitucionales que ameritan su destitución y que están establecidos en la Constitución.

Esta distinción, lejos de ser una mera disquisición teórica o doctrinaria, según veremos, ha sido plenamente recogida por el Parlamento a raíz de las últimas acusaciones constitucionales deducidas contra algunos magistrados, donde se ha advertido la necesidad de contextualizar esta institución en el marco del presidencialismo chileno, a fin de determinar la extensión de las potestades de que goza el parlamento al momento de conocer de una determinada acusación.

En efecto, durante la discusión producida en el seno de la Comisión designada para informar la procedencia de la acusación constitucional formulada contra el ex Presidente y ministro de la Corte Suprema, Servando Jordán López, la Comisión dedicó un capítulo completo a fin de determinar la diferencia entre el denominado juicio político y la acusación o juicio constitucional.

En dicho informe, la Comisión concluyó que la institución en estudio "no es un procedimiento para que los parlamentarios expresen su falta de confianza o de respaldo a la gestión de las autoridades susceptibles de ser acusadas. La moción de censura, que expresa la falta de confianza, es un mecanismo propio del régimen parlamentario y, por ende, el instrumento más eficaz con que cuenta el parlamento para exigir la responsabilidad política al gobierno. En consecuencia, continúan "una reflexión sobre el carácter de la acusación constitucional en nuestro país, no puede sino partir por situar esta institución en el contexto del presidencialismo chileno. De esta manera,

## INFORME COMISIÓN

cualquier interpretación que, so pretexto del carácter “político” de las acusaciones, conduzca a concebir esta institución como un mero juicio de confianza, está reñida con el régimen político de nuestro país y el propio ordenamiento constitucional”.

Según se verá más adelante, la acusación constitucional procede respecto de este tipo de autoridades para hacer efectiva su responsabilidad constitucional en su carácter de tal, como colaborador del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración del Estado, y sólo por la comisión de alguno de los ilícitos de tipo penal o administrativo tipificados en nuestra Carta Fundamental.

**Configuración de la causal “omisión a un deber legal de actuar”.**

Como señala Alejandro Silva Bascuñán, los Ministros de Estado, no obstante ser funcionarios de la exclusiva confianza del Presidente en cuanto a su nombramiento y remoción, son funcionarios públicos que actúan como órganos del Estado y, en consecuencia, asumen plena responsabilidad personal de sus actuaciones, sin perjuicio de la que pueda afectar también al Jefe de Estado.<sup>8</sup>

El fundamento de esta responsabilidad radica en que los Ministros lideran órganos de la Administración del Estado y, en tal calidad, se encuentran sometidos siempre al principio de legalidad, consagrado en diversos preceptos de la Carta Fundamental.

Asimismo, la Constitución ratifica expresamente esta responsabilidad personal de los Ministros, por ejemplo, cuando en su artículo 36° los declara individualmente responsables por los actos que firmen y solidariamente responsables por los que suscriban con otros Ministros. De aquí que sean posibles sujetos de una acusación constitucional.

Aun cuando la causal infracción a la ley en la que pueden incurrir los Ministros de Estado es algo diferente a la consagrada en la letra “a)” del artículo 48 N°2 de la Constitución respecto del Presidente de la República, pues no requiere que la infracción tenga el carácter de “abierta”, ella no puede ni debe ser interpretada en sentido amplio. En otros términos, no cualquier infracción puede fundamentar una acusación constitucional, sino que debe tratarse de aquellas lo suficientemente graves como para basar este mecanismo de carácter excepcional.

En efecto, la infracción a la ley, en la forma establecida por el constituyente, dice relación con una omisión a un deber legal de actuar. Esto es, se trata de una acción de tipo negativa atribuible específicamente al Ministro imputado: que, o no actúa como debe, o deja de actuar estando obligado a ello. En cualquiera de estos casos, existiendo la obligación o el deber legal de actuar, la omisión será apta para fundar la acusación; por el contrario la ausencia de dicho deber de actuación no permitirá configurar la causal.

Las actuaciones de la autoridad en el marco de sus potestades discrecionales no permiten configurar la causal de infracción de ley.

---

<sup>8</sup> Silva Bascuñán, Alejandro; *Tratado de Derecho Constitucional*; Tomo VI, Edit. Jurídica, Stgo. 2000, p. 150.

## INFORME COMISIÓN

**Planteamiento.**

El deber legal de actuación requerido para que exista inexecución de la ley no existe en aquél ámbito en el cual ha sido el propio legislador quien ha dejado un espacio de actuación discrecional a la administración, y ésta ha actuado dentro de ese marco. De permitirse un enjuiciamiento constitucional de este tipo, la acusación pasaría a ser netamente un juicio de carácter político y perdería su acento jurídico, en busca de perseguir la responsabilidad de una autoridad por el supuesto demérito de una opción ejercida libre y legítimamente por ella.

En otros términos, la evaluación de la conveniencia o inconveniencia de adoptar ciertas medidas en el marco de tales potestades, es de exclusiva competencia de la autoridad a la cual se le han conferido.

La potestad no recae sobre ningún objeto específico y determinado, sino que tiene un carácter genérico y se refiere a un ámbito de actuación definido en grandes líneas o direcciones genéricas. De esa posibilidad abstracta de producir efectos pueden surgir relaciones jurídicas concretas, pero sólo como una mera consecuencia de su ejercicio.

En el espacio de discrecionalidad dejado por una potestad, la Administración puede actuar libremente y, en la medida que no exceda tal ámbito, le está permitido adoptar las decisiones y regulaciones que estime más convenientes.

La Constitución señala que es atribución exclusiva del Presidente de la República "otorgar indultos particulares en los casos y forma que determina la ley". Esa es una potestad clara e inequívoca.

**El otorgamiento del indulto es una potestad discrecional.**

El indulto cae plenamente dentro del ámbito de las potestades discrecionales de la administración, en la medida que, como señala el artículo 1º de la ley que fija normas generales para la concesión de indultos, la autoridad está facultada para otorgarlo o denegarlo a su sola voluntad, si se cumplen los requisitos que exigen la ley y el reglamento.

La existencia de un ámbito de discrecionalidad del indulto también ha sido ratificado por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, a propósito de un proyecto de ley presentado por el senador Sergio Diez precisamente con la finalidad de determinar casos y formas en que procede el indulto particular.

Del mismo modo, la doctrina penal es conteste en señalar que la facultad de indultar cae dentro de la discrecionalidad del Presidente de la República. En este sentido, por citar dos reconocidos autores, Etcheberry señala que se trata de una gracia, no un derecho del penado; y Novoa indica que es una facultad privativa del Presidente. Ambas ideas son también confirmadas por el citado informe de la Comisión senatorial (páginas 14 y 15).

De este modo, puede afirmarse que aun cuando la Constitución de 1980 acotó el ámbito discrecional en materia de indultos, al señalar que la ley debe determinar "los casos y formas" en que estos serán concedidos, siempre



## INFORME COMISIÓN

seguirá existiendo un sector entregado a la prudencia administrativa. Dentro de los límites impuestos por el legislador (que en el caso han sido respetados), el indulto puede ser dado a cualquier persona, salvo las condenadas por delitos terroristas.

En este sentido, bien puede tratarse de personas condenadas por ciertos delitos que no sean terroristas. Esto no vulnera ni los preceptos constitucionales o legales en la materia, ni mucho menos la Convención relativa al tráfico de estupefacientes, aludida en la acusación, cuyas disposiciones son meramente programáticas (como se desprende incluso de la expresión utilizada en la disposición transcrita en la acusación: "las partes se esforzarán...").

Por tanto, no se ha dejado de ejecutar la ley, sino que, por el contrario, se ha ejercido en plenitud al actuar en el ámbito discrecional definido por ella misma. Por lo mismo, no existe la pretendida causal que valide la acusación constitucional.

El que los acusadores no concuerden con la decisión de la autoridad no es suficiente para fundar la acusación, aún cuando se trate de casos "preocupantes" por la "mayor crítica pública" que ellos desatan.

**Los acusadores enjuician el mérito, la calificación y la procedencia de los indultos.**

El segundo elemento que demuestra cómo los acusadores de autos pretenden enjuiciar políticamente la actuación del Ministro de Justicia, sin ajustarse al mandato constitucional del artículo . 48 de la Constitución y desnaturalizando el instituto de la acusación constitucional en los términos en que fue concebida por el constituyente de 1980, dice relación con la calificación que los diputados hacen del mérito, oportunidad y procedencia de los indultos, aún cuando se trata de una facultad discrecional del Presidente de la República, y que por delegación, ha sido ejecutada por el Ministro de Estado enjuiciado.

En efecto, los diputados acusadores sostienen que la supuesta infracción de ley que haría procedente la presente acusación constitucional, se funda en que los indultos informados "han sido concedidos con abierta infracción a la Constitución y a las leyes".

Para demostrar lo anterior, sostienen que el acusado habría infringido de manera evidente y reiterada, las disposiciones contenidas en la ley 18.050, que regula los casos y las formas en que se otorgan los indultos, específicamente, indultando de manera masiva a delincuentes habituales, reincidentes o narcotraficantes, no obstante que dicha potestad habría sido concedida por el legislador a la autoridad, en tales casos, solo para situaciones estrictamente calificadas.

Sin perjuicio del hecho que el examen detallado de la procedencia y legalidad de los indultos se hará al realizar el examen de fondo, como argumento de improcedencia interesa destacar que, los acusadores fundan su pretensión constitucional sobre la base de un juicio o reproche de actos que, de conformidad con la constitución y las leyes, corresponde exclusivamente evaluar y ponderar al órgano ejecutivo.

## INFORME COMISIÓN

En efecto, el artículo 6° de la ley N° 18.050, confiere al Presidente de la República, en casos calificados, la potestad para prescindir de los requisitos que la ley establece para la procedencia de los indultos. La norma confiere, en esas circunstancias, una potestad discrecional para indultar, en aquellos casos que luego de un examen casuístico se estime, por la propia autoridad, que se trata de un caso que reúne las condiciones necesarias para ser catalogado de "calificado", determinando con amplitud, los límites dentro de los cuales la autoridad puede ejercer su facultad.

Haciendo caso omiso al contenido normativo de la norma recién descrita, los parlamentarios acusadores fundan su acusación, bajo el entendido que la autoridad ministerial habría ejecutado la potestad para indultar contraviniendo la ley, toda vez que la habría aplicado a casos que, en su opinión, no serían susceptibles de la "calificación" que la ley exige para que sean legalmente procedentes.

En este contexto, estiman que en los casos de narcotraficantes, reincidentes o delincuentes habituales, la evaluación de mérito y conveniencia que habría hecho la autoridad al otorgar los indultos, no se habría ajustado a lo que debería entenderse por casos "calificados".

Esta circunstancia, la de reprochar la evaluación de mérito, conveniencia y oportunidad con que la autoridad habría ejercido una atribución discrecional, es lo que sirve de fundamento para concluir que la acción constitucional ha sido dirigida con el fin de objetar la conveniencia política de haber ejecutado una facultad legal como la de indultar, de una determinada forma, y en un determinado sentido.

Encontramos aquí el sustrato de un enjuiciamiento que, lejos de estar dirigido a determinar la responsabilidad jurídica del Ministro de Justicia por haber incurrido en una supuesta infracción de ley, constituye un reproche de la oportunidad, conveniencia, frecuencia y mérito con que se habrían otorgado los indultos, sin perjuicio que dicha actuación haya sido realizada con plena sujeción al ordenamiento jurídico.

En suma, se trata de un enjuiciamiento sobre política criminal, respecto de los supuestos efectos negativos que podría generar el otorgamiento de ciertos indultos, juicio que el constituyente de 1980 ha marginado del procedimiento de acusación constitucional, y que constituye otra razón para declarar la improcedencia del presente libelo.

**CUARTO ELEMENTO DE CUESTIÓN PREVIA: LA EVENTUAL  
REMISIÓN DE INFORMACIÓN CON ERRORES, NO  
CONSTITUYE UN ILÍCITO CONSTITUCIONAL**

Un cuarto argumento de cuestión previa que debe tenerse a la vista a la hora de evaluar la procedencia de la presente acusación constitucional, dice relación con la forzada aplicación que se ha hecho de las normas constitucionales que consagran la facultad de fiscalización de los actos de Gobierno, por parte de la Cámara de Diputados.

## INFORME COMISIÓN

Para un mejor entendimiento de este argumento, en una primera parte se analizará el sentido y alcance del contenido normativo del artículo 48 N° 1 de la Constitución, y a continuación, se demostrará como, en los hechos, al interponerse una acusación constitucional como la de autos, los acusadores han actuado más allá de lo constitucionalmente permitido, desnaturalizando el objetivo que el constituyente de 1980 tuvo al momento de diseñar este particular control constitucional.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 N° 1 del texto constitucional, es posible identificar dos atribuciones que dicen relación con la facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados.

Por una parte, se encuentra la atribución de dicha corporación para fiscalizar los actos del Gobierno, consagrada en el inciso 1° del artículo 48°. Por la otra, se encuentra la facultad para solicitar determinada información al Gobierno y a los organismos de la Administración del Estado, consagrada en el inciso final del mismo artículo, y que corresponde a los diputados individualmente considerados.

Una y otra atribución, se diferencian en una serie de factores, entre los cuales cabe destacar su naturaleza, los sujetos fiscalizadores o titulares de la potestad, los actos fiscalizables, los sujetos fiscalizados, la forma y requisitos para que sea procedente, y los efectos.

### **La facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados**

Según se ha explicado, esta atribución de la Cámara baja se encuentra recogida en el inciso 1° del artículo 48 N° 1 de la Constitución, que dispone, como atribución exclusiva, la de:

puede, con el voto de mayoría de los diputados presentes, adoptar acuerdos, o sugerir observaciones que se transmitirán por escrito al Presidente de la República, debiendo el Gobierno dar respuesta, por medio del Ministro de Estado que corresponda, dentro de treinta días. En ningún caso, dichos acuerdos afectarán la responsabilidad política de los Ministros, y la obligación del Gobierno se entenderá cumplida por el solo hecho de entregar su respuesta”.

Un análisis sintético de la norma transcrita, permite afirmar que se trata de una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados, cuya titularidad ha sido radicada en ella por el constituyente, entendida como órgano y cuerpo colegiado. Es precisamente por esto que, para el ejercicio de esta facultad, que se materializa en la adopción de acuerdos u observaciones, la norma exige la concurrencia de la mayoría de los diputados presentes.

Un segundo elemento de análisis, dice relación con los actos susceptibles de fiscalización al amparo de esta facultad. El texto constitucional es claro en esta materia, al señalar que la fiscalización alcanza “actos del Gobierno”, bastando solamente que el acto emane de alguna autoridad gubernamental o funcionario de la Administración del Estado.

Un tercer elemento distintivo de esta facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, se refiere al sujeto fiscalizable. En este punto, según se ha adelantado, la facultad se establece para fiscalizar los actos del Gobierno.

## INFORME COMISIÓN

Un cuarto elemento de análisis, dice relación con la forma en que el constituyente prescribe debe llevarse al efecto la facultad de fiscalización. Al efecto, la norma dispone que la facultad de fiscalización debe materializarse a través de la adopción de acuerdos, o bien, sugiriendo determinadas observaciones. Para ambas alternativas, el texto constitucional es claro al exigir la concurrencia de la mayoría de los diputados presentes en la sala.

Un quinto elemento de análisis de esta atribución parlamentaria, se refiere a los efectos o consecuencias externas que trae aparejada el ejercicio de la facultad. En este sentido, la norma constitucional señala que quién resulta obligado por el ejercicio de esta facultad, es el Gobierno, que queda obligado a dar respuesta a lo que la Cámara de Diputados por escrito le hubiere remitido al Presidente de la República. Frente a dicha obligación, el Gobierno, a través del Ministro competente en el área sobre la cual versa la información requerida, deberá dar respuesta dentro de 30 días.

Esta obligación, limitada y circunscrita por el constituyente en tiempo y forma, produce tres efectos radicales. El primero, que la obligación que pesa sobre los Ministros de Estado se debe entender cumplida "por el solo hecho de entregar su respuesta". El segundo, que la información remitida no podrá ser calificada por los diputados que la solicitan. El tercero, que los acuerdos u observaciones por los cuales se requiere la información, en ningún caso "afectarán la responsabilidad política de los ministros".

### **Facultad de los diputados para solicitar determinados antecedentes al Gobierno**

Se ha adelantado que esta facultad se reconoce a cualquier diputado en el inciso 2º y final del artículo 48 Nº 1 de la Constitución, que dispone:

"Cualquier diputado podrá solicitar determinados antecedentes al Gobierno siempre que su proposición cuente con el voto favorable de un tercio de los miembros presentes de la Cámara".

Ahora bien, a pesar que esta norma está contemplada en el número referido a la facultad fiscalizadora, la atribución que consagra no necesariamente se encuentra circunscrita a ella, toda vez que la solicitud del diputado puede obedecer a una necesidad de información para mejor legislar respecto de una determinada materia, como también a la investigación necesaria y previa a una fiscalización, sin que, como se ha afirmado, constituya una fiscalización en si misma<sup>9</sup>.

De otro lado, en el caso específico de esta atribución parlamentaria, a diferencia de la facultad de fiscalización ya comentada, el texto constitucional es claro en reconocer su titularidad a los diputados individualmente considerados, no obstante que para su procedencia, la norma exija la aprobación o acuerdo de un tercio de los miembros presentes en la sala.

---

<sup>9</sup> Cámara de Diputados de Chile. "La atribución fiscalizadora exclusiva de la Cámara de Diputados y las Facultades de los Señores Diputados para solicitar información y Formular Observaciones". Oficina de Informaciones. 1992. p. 18.

## INFORME COMISIÓN

En cuanto a los antecedentes o información susceptible de ser requerida en virtud de esta facultad parlamentaria, a diferencia de la amplitud con que la norma constitucional se refiere a los "actos del Gobierno" en materia de fiscalización, en este caso el constituyente ha sido más mezquino, toda vez que expresamente ha señalado que se debe tratar de "determinados antecedentes". Sobre el particular, el profesor Silva Bascuñan precisa que el hecho que la facultad en análisis diga relación con la solicitud de "determinados antecedentes", se refiere a que el contenido de la petición no puede estar constituido simplemente por apreciaciones o explicaciones que se requieran a quién debe proporcionarlas.

Examinando, ahora, los efectos externos de la atribución, se constata que la norma constitucional no establece obligaciones para el sujeto pasivo de la solicitud de información que realiza un diputado en ejercicio de aquella.

En efecto, a diferencia de lo dispuesto como obligación del Gobierno frente a un acuerdo u observación de fiscalización, el texto constitucional no dispone obligación alguna para el Gobierno, el Presidente o sus Ministros. En este caso, el texto constitucional no crea para el Ejecutivo, ni siquiera el deber de contestar.

La remisión de información incompleta o falsa no constituye un ilícito constitucional.

Ahora bien, en el caso de la presente acusación, la información proporcionada por el Ministro de Justicia que se cuestiona y que le sirve de sustento, fue obtenida mediante el ejercicio de la facultad de requerir informaciones a la que se ha hecho referencia.

En efecto, de los mismos antecedentes aportados por los acusadores resulta indubitado que la información sobre indultos remitida por el Ministro de Justicia a la Cámara y que hoy pretende esgrimirse como base de un enjuiciamiento constitucional, lo fue a consecuencia de la solicitud de los diputados Monckeberg y Galilea, quienes la requirieron precisamente en ejercicio de la facultad no fiscalizadora contenida en el inciso 2º del N° 1 del artículo 48 de la Constitución.

De lo anterior se constata con evidencia, que el acusado, pese a no estar obligado según el texto constitucional a remitir la información requerida, accedió a la solicitud de los parlamentarios en tres oportunidades, remitiendo por oficio todos los antecedentes que obraban en su poder, al momento de despachar las respectivas solicitudes.

Por otro lado, no obstante estar expresamente proscrita la posibilidad de que los diputados fiscalizadores califiquen la información remitida por la autoridad gubernamental en virtud de tal requerimiento, la presente acusación constitucional ha sido diseñada, en todo su texto, sobre la base de la calificación o juicio de los antecedentes aportados por la autoridad administrativa acusada, ya sea a través del reproche de los actos administrativos que dan cuenta de los indultos otorgados, sea a través del enjuiciamiento de la forma y calidad de la información remitida.

Según se ha acreditado antes, sólo en caso que la Cámara de Diputados, como órgano y cuerpo colegiado, en ejercicio exclusivo de su facultad

## INFORME COMISIÓN

fiscalizadora solicite a la autoridad administrativa antecedentes sobre un determinado asunto, la única obligación que el constituyente impone al Gobierno en general y a los ministros de Estado en particular, es la de remitir dicha información dentro de plazo, entendiéndose agotada dicha exigencia, por el solo hecho de su remisión .

En consecuencia, incluso si la información cuya calidad y verosimilitud se alega en la acusación formulada contra este Ministro de Justicia, se hubiere requerido en ejercicio de tal facultad fiscalizadora, tal requerimiento estaría cabalmente cumplido.

En el caso de la información proporcionada por esta autoridad, ella no se obtuvo mediante una actuación fiscalizadora propiamente tal, toda vez que se originó en una simple solicitud de información que, como se ha explicado, no devenga obligación alguna para la autoridad administrativa. Sin embargo, por una deferencia y prolijidad extrema, la autoridad acusada ha dado respuesta a la solicitud parlamentaria, no estando obligada constitucionalmente a ello.

A pesar de ello, es decir, constando fehacientemente en los antecedentes de la acusación que el Ministro de Justicia dio respuesta a la solicitud parlamentaria de información, según es posible advertir en los oficios N° 071, N° 114 y N° 107, los parlamentarios acusadores pretenden, primero, establecer, sobre la base de una atribución que no impone obligación alguna al Gobierno y autoridades administrativas, exigencias de oportunidad, precisión e integridad respecto de tal información, e incluso que ella esté exenta de todo error, y, segundo, configurar una acusación constitucional.

En los hechos entonces, al alero de la facultad que el inciso final del artículo. 48 N° 1 de la Constitución concede a los diputados individualmente considerados, los parlamentarios acusadores pretenden configurar una nueva causal de acusación constitucional, que exigiría que la remisión de una información que las autoridades no están constreñidas legalmente a remitir, sea completa, precisa y exenta de error, no obstante que el texto constitucional no lo exija, ni siquiera para aquellos casos en que la información debe ser remitida como consecuencia de la facultad de fiscalización.

Así, al elevar el estándar o calidad de la información que el Gobierno, por intermedio de los Ministro de Estado remiten a la Cámara de Diputados, cuando alguno de sus miembros, de manera individual y no corporativa, la requiere en ejercicio de la facultad conferida en el inciso final del N° 1 del artículo 48 de la Constitución, los acusadores pretenden demostrar que, si dicha información no es completa, exacta y precisa, las autoridades gubernamentales podrían ser objeto de una acusación constitucional y ser destituidas de su cargo.

De aceptar la construcción de los parlamentarios acusadores, en orden a que los ministros de Estado que remitan información incompleta, imprecisa o inexacta, cuando ellos lo soliciten en ejercicio de la facultad que les confiere el inciso final del N° 1 del artículo. 48 de la Constitución, pueden ser destituidos de sus cargos, no es otra cosa que aceptar la tesis de que la acusación constitucional no constituye un mecanismo de exigibilidad de la responsabilidad constitucional de determinadas funcionarios públicos,

## INFORME COMISIÓN

procedente solo por la concurrencia de determinadas causales, taxativamente señaladas por el constituyente, sino que, por el contrario, que ella constituye un mecanismo de enjuiciamiento o reproche de la actuación de los mismos, sin importar las causales de procedencia que determine la Constitución, tal y como ocurre, con el juicio político o moción de censura en los regímenes políticos de corte parlamentario.

En suma, determinar que la acusación constitucional procede por causales que no han sido configuradas por el constituyente, y que la Cámara de Diputados, tiene la potestad de escrutar la información que la autoridad administrativa le remite a su expreso requerimiento, constituiría una flagrante violación de los principios constitucionales más elementales que rigen en nuestro sistema jurídico y político, y por tales razones, ello debe ser desestimado de plano.

**QUINTO ELEMENTO DE CUESTIÓN PREVIA: LA ACUSACIÓN NO ES LA VÍA IDÓNEA PARA DISCUTIR LA ILEGALIDAD.**

**Argumentos de la acusación.**

Entre otras imputaciones, se acusa constitucionalmente a este Ministro de Estado por haber dictado decretos de indulto que se tildan de ilegales, sin tener facultades para ello, en abierta infracción de la ley y la Constitución.

-El control de legalidad de los actos de la administración.

-La función de control de los actos de la Administración

Orgánicamente, la función de control es ejercida por los órganos a quienes la Constitución y las leyes confían el control estatal. Pero para que el control sirva cabalmente a sus objetivos, debe tratarse de órganos independientes y autónomos y que cuenten con facultades informativas, con la facultad de intervenir en los actos controlados y con un adecuado criterio contralor.

Materialmente, la función de control consiste en la revisión de las decisiones del órgano controlado para que se ajusten a la competencia, finalidad y formalidades señaladas por la Constitución y la ley.

Desde el punto de vista del sujeto controlado, la administración es objeto de controles internos (el control jerárquico, el control de gestión) y de controles externos. Estos últimos pueden ser políticos (fiscalización de la Cámara de Diputados, acusación constitucional y comisiones investigadoras) o jurídicos. A su vez, éstos pueden ser jurisdiccionales (a cargo de tribunales) o no jurisdiccionales (recursos administrativos, toma de razón por la Contraloría General de la República y procedimiento administrativo).

**Controles externos.**

Los órganos de la administración están sujetos a controles externos, que ejercen los tribunales, la Contraloría y la Cámara de Diputados a través de la fiscalización política.

El control jurisdiccional que se ejerce respecto de la administración es de gran amplitud, pues no sólo comprende la legalidad de las actuaciones, sino que también su racionalidad.

---

## INFORME COMISIÓN

Ello contrasta con el control que ejerce la Contraloría, que, fundamentalmente, es un control de juridicidad. Desde otra perspectiva, el control político, se ejerce a través de la Cámara de Diputados, que muchas veces es un control de mérito.

La particularidad del control que ejerce la Cámara de Diputados radica en su naturaleza. Esta puede resumirse señalando que se trata de un control político. Ello significa que apunta a determinar o a criticar la conveniencia, la oportunidad, las ventajas o desventajas de una determinada medida gubernativa, pero sin poner en tela de juicio la competencia y la corrección jurídica del proceder de la respectiva autoridad u órgano gubernativo.

En cambio, la fiscalización jurídica apunta precisamente a esto último, es decir, lo que se pone en duda, lo que se critica es la corrección jurídica de una actuación, bien sea que el órgano es incompetente, bien sea que no se han cumplido los procedimientos establecidos.

### **Controles internos.**

Por otra parte, los órganos de la administración del Estado están sujetos a estrictos controles internos, pues por mandato legal las autoridades y jefaturas deben ejercer un control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y de la actuación del personal de su dependencia. Deben velar también por el cumplimiento de los planes y de la aplicación de las normas dentro del ámbito de sus atribuciones. Este control se extiende tanto a la eficiencia como a la eficacia en el cumplimiento de los fines establecidos.

### **Control preventivo y control represivo.**

En tercer lugar, la administración está sujeta a controles preventivos y represivos. Un ejemplo de control preventivo es el que ejerce la Contraloría a través del trámite de toma de razón a que están sujetos la gran mayoría de los actos administrativos, pues si dicho organismo objeta el acto, este nunca podrá nacer a la vida del derecho. Por regla general, el control jurisdiccional es un control represivo, es decir, opera una vez que el acto administrativo ha nacido a la vida jurídica.

Cabe consignar que este control jurisdiccional, por una parte, está a cargo de cualquier tribunal de la República. Por otra parte, es un control que no sólo vela por la legalidad del acto administrativo, sino también por la constitucionalidad. En este último sentido destaca la competencia del Tribunal Constitucional para conocer de todos los decretos inconstitucionales de la administración.

### **Los recursos como manifestaciones del principio de control.**

Producido un acto administrativo a través del procedimiento respectivo, el ordenamiento jurídico reconoce a sus destinatarios la posibilidad de impugnarlos, bien ante la propia administración de quien el acto procede, bien ante los tribunales. Existe, pues, una duplicidad de recursos: unos son administrativos y otros jurisdiccionales.



## INFORME COMISIÓN

Los recursos administrativos son los medios por los cuales el administrado legitimado, solicita a la administración la revocación o la modificación de un acto administrativo que le afecta. En este sentido, constituyen un cauce para que la propia administración pueda revisar y modificar el contenido de sus actos. Son una posibilidad para que la administración evalúe su decisión nuevamente. Por eso, se interponen ante la propia administración autora del acto recurrido, que es quien debe resolverlo.

Tienen como presupuesto la existencia de un acto o norma administrativa previa, contra los que se interpone el recurso, pretendiendo su revocación o reforma.

Los recursos administrativos y jurisdiccionales son expresión del principio de impugnabilidad de los actos de la administración, cuya máxima expresión está constituida por la acción de protección.

La acusación constitucional no es un procedimiento de control de la legalidad de la administración.

Ahora bien, la acusación constitucional, constituye un procedimiento con el que la Constitución ha dotado al Congreso Nacional, a fin de establecer la responsabilidad de determinados agentes públicos, por los ilícitos constitucionales taxativamente preestablecidos en el Texto Fundamental, en los que hayan personalmente incurrido.

De esta manera, la acusación constitucional es un dispositivo jurídico excepcional, cuya finalidad es perseguir, en el marco del régimen Presidencial de Gobierno, la denominada responsabilidad jurídica constitucional de altas magistraturas del Estado. A estas altas autoridades, la Constitución, en el artículo 48, les asigna expresamente esta responsabilidad por ilícitos constitucionales que pueden asumir la forma de delitos penales, infracciones o abusos de poder, todos los cuales deben ser cometidos en ejercicio de sus funciones.

No es, como lo son las facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputados, un mecanismo de control político de actos, sino que derechamente un mecanismo para imputar determinadas responsabilidades a las autoridades que señala la Constitución, derivadas de actos, que se supone previamente han sido demostrados como reprochables y que configuran la tipicidad descrita en la Constitución.

En ese contexto, una de las causales que autorizan la acusación constitucional en contra de los ministros de Estado, según el artículo 48 de la Constitución, está dada por la infracción de ley o dejar de ejecutarlas.

Pero el quebrantamiento de ley que exige el constituyente debe ser patente, grave, de una ley de carácter sustantivo, o bien de carácter procesal o adjetivo. Atendido el carácter excepcional y estricto de esta institución, ello no quiere decir que cualquier infracción amerite la interposición de una acusación constitucional, con todo lo que ello conlleva. Este mecanismo constituye una última ratio, un último recurso. Para las infracciones menores o de otra índole, nuestro ordenamiento jurídico contempla otros mecanismos o instrumentos de control tanto o más eficaces para el restablecimiento del imperio del derecho.

## INFORME COMISIÓN

De esta manera, puede decirse que la acusación constitucional es un mecanismo extremo, que supone que el ejercicio de esta atribución, como instancia de control, debe ceñirse estrictamente al mandato constitucional, respetando en especial los ámbitos de atribuciones propias que competen a cada poder del Estado.

Precisamente, la impugnación de un acto administrativo por ilegal, supone la imputación a dicho acto de una falta de corrección jurídica de la actuación del órgano que lo dictó, bien sea que el órgano es incompetente, bien sea que no se han cumplido los procedimientos establecidos, o bien no se ha cumplido con la finalidad esperada por la ley. Pero ello supone una calificación jurídica del acto que, en nuestro ordenamiento jurídico, sólo autoriza a efectuar a la Contraloría General de la República o los tribunales de justicia, sean estos especiales como el Tribunal Constitucional, u ordinarios.

Ahora bien, la acusación constitucional, es un mecanismo indirecto de control, pues se restringe a ser un dispositivo excepcional cuya finalidad es perseguir la denominada responsabilidad constitucional de determinadas magistraturas del Estado, no a reprimir o excluir del ordenamiento jurídico determinados actos de la Administración que se consideran ilegales.

Un acto administrativo ilegal o antijurídico, para que tenga tal calificación en nuestro derecho, debe ser catalogado así por los mencionados órganos con competencia para ello. Lo anterior sólo es posible luego de los procedimientos de rigor a través de los cuales se efectúe la revisión de las decisiones del órgano controlado, y en donde concluyan en la ilegalidad del acto y en la necesidad de ajustarlo a la competencia, finalidad y formalidades señaladas por la Constitución y la ley.

Una vez constatada la ilegalidad del acto y así calificada por el órgano con competencia para ello, sin duda tal circunstancia puede ser el antecedente para determinar las distintas responsabilidades en que haya incurrido la autoridad que lo dictó. Pero ello necesariamente es posterior a la calificación del acto de antijurídico o ilegal. No puede ponderarse primero la responsabilidad de un funcionario público, sin previamente investigar y concluir en la ilegalidad de su actuación, si precisamente es esa la causal que se invoca para formular la imputación.

En consecuencia, las responsabilidades administrativas, civiles, penales o políticas, que se deriven para el funcionario público que dictó dicho acto antijurídico, tendrán que ser calificadas con posterioridad e independencia, con estricta sujeción a los procedimientos que en cada caso fija nuestro ordenamiento jurídico para los distintos tipos de responsabilidad y en la sede que corresponda.

Una de estas responsabilidades, puede ser la responsabilidad constitucional, que se hace efectiva a través de la acusación constitucional.

Los decretos objetados, son actos administrativos que se ajustaron estrictamente al procedimiento legal para su dictación.

Los decretos de indulto particular que se invocan para formular la acusación de autos, son actos administrativos dictados por el Ministro de

## INFORME COMISIÓN

Justicia, que se ajustaron estrictamente al procedimiento legal para su dictación.

En efecto, tal como se precisa en otro acápite de este escrito, los decretos que conceden los indultos particulares impugnados, se ajustaron en la forma y en el fondo, al procedimiento establecido en la ley N° 18.050, de 1981, y su reglamento de ejecución, esto es el Reglamento sobre indultos particulares, contenido en el decreto supremo. N° 1.542, de 1982.

Lo anterior, en armonía con lo dispuesto en la ley N° 16.346, de 1966, modificada por la ley N° 16.840, sobre delegación de firmas y su respectivo reglamento de ejecución, contenido en el decreto supremo N° 964, de 1981.

Así, los decretos fueron dictados por la autoridad que en los textos legales y reglamentarios se autoriza, esto es por el Ministro de Justicia, en las materias de su competencia, en la forma que en esos cuerpos legales se dispone, esto es contenidos en decretos supremos, tomados razón por la Contraloría.

Sin perjuicio de lo anterior, la propia autoridad ministerial acusada, en ejercicio de sus potestades de supervigilancia y disciplinarias, ordenó la instrucción de una investigación sumaria, para detectar posibles irregularidades en la recopilación de la información relacionada con los decretos impugnados, lo que constituye la vía idónea para constatar la comisión de algún ilícito administrativo, y la consiguiente responsabilidad funcionaria que en tales hechos pueda determinarse, lo que manifiesta el estricto apego a la juridicidad de la autoridad ministerial acusada.

Los decretos fueron tomados razón por la Contraloría General de la República.

En Chile, el control de legalidad de la Administración, es ejercido preponderantemente por un organismo autónomo denominado Contraloría General de la República, la que de acuerdo al mandato constitucional contenido en los artículos 87 y 88 de la Carta Fundamental, despliega un control de legalidad o juridicidad de los actos de la administración. Este opera en forma previa, a través de la toma de razón, y a posteriori, a través de los mecanismos de control de reemplazo, tratándose de actos exentos.

En la especie, tal como lo reconocen los propios acusadores, los decretos impugnados fueron tomados razón por la Contraloría General de la República, lo que desde ya les concede una presunción de legalidad, al haber aprobado dicho control de juridicidad que nuestro ordenamiento constitucional consagra (artículo. 3, ley N° 19.880).

Como se recordará, la toma de razón es una función regulada tanto en los artículos 87 y 88 de la Carta Fundamental, así como en la Ley N° 10.336, Orgánica de la Contraloría General de la República, que consiste básicamente en un análisis y pronunciamiento respecto a la constitucionalidad y legalidad de los decretos y resoluciones que, en conformidad a la ley, deben someterse a este trámite. Su finalidad es, en definitiva, velar por el imperio del derecho y por el respeto al principio de juridicidad de los actos de los órganos del Estado, consagrado en el artículo 6º inciso primero de nuestra Carta Fundamental. En otras palabras, se trata de un control de legalidad formal, que se circunscribe a

## INFORME COMISIÓN

verificar que los actos sometidos a su examen han sido ejecutados dentro de las facultades o atribuciones formales del órgano del cual emanan.

A través de dicho examen del Órgano Contralor, se otorga eficacia jurídica a los actos administrativos, mediante una operación de comparación del contenido del acto examinado con el derecho vigente, de la cual surge un juicio sobre la legalidad o no del acto en cuestión. De esta manera, la toma de razón practicada por la Contraloría General de la República respecto de un determinado acto administrativo, genera el efecto de presunción de legalidad del mismo.

En consecuencia, el acto administrativo, una vez que ha nacido, bajo la cobertura de la presunción de legalidad, que le concede la Toma de Razón y no habiéndose invalidado por la propia Administración, no puede ser retirado de la vida jurídica sino en sede jurisdiccional.

Para sostener una acusación fundada en decretos ilegales, se requiere invalidarlos previamente.

Para sostener una acusación fundada en decretos ilegales, como la que se plantea en la especie, se requiere que éstos hayan sido declarados inválidos previamente por los órganos competentes para ello y a través del procedimiento legal idóneo, pues se presumen ajustados a derecho, mientras no se los sustraiga del ordenamiento jurídico.

Sólo una vez invalidado el decreto por el órgano competente y por la vía legal adecuada, podría constituirse en fundamento para una acusación constitucional de la autoridad que lo dictó, y no como lo hacen erróneamente los acusadores, al sostener que el Ministro de Justicia es acusable constitucionalmente por haber dictado decretos de indulto ilegales, sin que ese carácter haya sido fijado previamente por las vías legales adecuadas.

En consecuencia, un procedimiento ajeno a dicho propósito, como puede ser una acusación constitucional, no puede ser la vía idónea para calificar de ilegal una actuación administrativa, pues al ser de derecho estricto, sólo permite determinar ciertas responsabilidades de algunas magistraturas. Pero nunca puede constituirse en el procedimiento adecuado para calificar la juridicidad de un acto administrativo y así sustentar esa acusación.

Para ello, se habría requerido previamente que los decretos de indulto hubiesen sido representados por la Contraloría antes de su toma de razón.

Del mismo modo, también pudo ser posible que los decretos que se estiman ilegales, hubiesen sido impugnados ante la propia Administración. Según el artículo 53, de la Ley sobre Procedimientos Administrativos, la autoridad administrativa puede, de oficio o a petición de parte, invalidar los actos contrarios a derecho, previa audiencia del interesado, siempre que lo haga dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto. Asimismo, el cuerpo legal citado concede los recursos de reposición y jerárquico.

Finalmente, sólo en sede jurisdiccional podrá invalidarse un acto administrativo como los decretos de indulto impugnados, a través de las acciones particulares derivadas del ámbito en que se ha dictado el acto administrativo o generales, previstas en la Constitución, como lo constituye la

## INFORME COMISIÓN

acción de protección. Los decretos una vez nacidos al derecho, con la presunción de legalidad que le confiere la toma de razón del Órgano Contralor, no pueden retirarse por una vía no idónea, pues han pasado a constituirse en una fuente derechos y obligaciones, para la propia administración autora, como para sus beneficiarios y terceros que puedan verse afectados por dicha actuación.

Forzoso resulta concluir, entonces, que los acusadores infringen la Constitución al invadir las potestades de la Contraloría General de la República y de los Tribunales de Justicia, únicos órganos en nuestro ordenamiento constitucional, además de la propia Administración, habilitados para calificar la ilegalidad de un acto administrativo nacido a la vida del derecho.

No se puede alegar que ciertos actos han infringido la ley si la propia acusación busca demostrar esta infracción. Ello requiere que la infracción ya esté asentada o demostrada.

Los precedentes confirman que la acusación no es el procedimiento idóneo para la calificación de ilegal de los actos administrativos.

Los precedentes de otras acusaciones formuladas en contra de ministros de Estado, por supuestas ilegalidades de su actuación, ratifican el criterio enunciado, en orden a que la ilegalidad de un acto de la Administración no puede ser el sustento de una acusación, pues ésta no es el medio para obtener esa calificación.

En efecto, en la acusación formulada en 1998 en contra del actual Mandatario, cuando ejercía la cartera de Obras Públicas, se le imputó haber incurrido en un irregular procedimiento expropiatorio, que el ex Ministro de Obras Públicas habría impulsado con respecto a terrenos de diversas propiedades rurales de la Novena Región, infringiendo el artículo 19, número 24º, inciso quinto, de la Constitución Política, con relación a los artículos 6º y 7º de la misma, además de la ley sobre procedimientos de expropiaciones y la ley Indígena.

La acusación, fue rechazada por la Sala de la Cámara por 36 votos a favor y 56 en contra, concluyendo, entre otras consideraciones, que si se imputa un ilícito debe aparecer en los antecedentes el ejercicio de acciones constitucionales y legales para impugnarlo. La Comisión concluyó, además, que si hubiese merecido algún reparo de ilegalidad el proceso expropiatorio en el "Proyecto de Regadío Faja Maisán" y "Carretera de la Costa", los propietarios afectados habrían recurrido a estos remedios procesales de fuente constitucional, lo que no sucedió.

En la ponderación de los antecedentes, la Comisión hizo presente la circunstancia de que las obras públicas que motivaron los procesos expropiatorios referidos en el libelo, no fueron objeto de impugnación por vía judicial o administrativa, mediante las acciones que nuestra Constitución y ley franquean.

Consecuencialmente, la acusación, como procedimiento, persigue hacer efectiva la responsabilidad jurídica o constitucional, derivada de actos personales o actos propios imputables directamente al funcionario, por ilícitos precisos y determinados que, en la especie, tratándose de infracción de la

## INFORME COMISIÓN

“Constitución o las leyes”, debe fundarse en hechos determinados, acreditados fehacientemente a través de medios de prueba pertinentes para establecer un nexo causal entre la actuación del funcionario o magistrado y el tipo constitucional, sea de naturaleza penal o administrativa.

Otro precedente, esta constituido por la acusación constitucional formulada en contra del Intendente de la Región Metropolitana, Marcelo Trivelli Oyarzún, en su calidad de Presidente de la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región Metropolitana. Si bien tiene causales distintas a las de los Ministros de Estado, la acusación en estudio, se formuló sobre la base de una causal similar a la prevista para los Ministros de Estado en el artículo 48, Nº 2, letra b) de la Constitución. La acusación fue rechazada en sesión de 10 de julio de 2002, por 60 votos contra 56, concluyéndose en aquella ocasión que la acusación constitucional es un procedimiento que persigue hacer efectiva la responsabilidad constitucional por ilícitos específicos de ciertas autoridades y magistraturas acusables, entre las que se cuentan intendentes y gobernadores. Pero no es un instrumento para discutir la ilegalidad de actos.

Los precedentes señalados demuestran, por tanto, que la acusación constitucional no es un procedimiento para establecer la ilegalidad de actos administrativos, lo que compete exclusivamente a los tribunales creados por ley, así como tampoco es un procedimiento que sirva para establecer responsabilidades políticas o impetrar un control político.

El control político de los actos del Gobierno los ejerce la Cámara de Diputados al amparo de la facultad exclusiva del artículo 48 Nº 1 de la Constitución, mediante acuerdos, oficios de fiscalización y comisiones investigadoras.

En consecuencia, un libelo acusatorio que persiga establecer ilegalidades o bien impetrar un control político, adolece de un defecto esencial que empece a su admisibilidad, e incluso puede ser estimado como el ejercicio abusivo de una facultad.

**Conclusiones.**

Los acusadores infringen la Constitución al calificar la ilegalidad de un decreto tomado de razón para dar sustento a su acción.

Los acusadores invaden flagrantemente las atribuciones de la Contraloría General de la República y de los Tribunales de Justicia, únicos órganos autorizados por nuestro derecho, para declarar la ilegalidad de un acto administrativo, además de la propia administración, lo que da lugar a un quiebre del ordenamiento constitucional.

En la especie, se está en presencia de decretos de indulto tomados razón por la Contraloría General de la República, que les concede la presunción de legalidad, la que para ser desvirtuada debe verificarse en la sede jurisdiccional respectiva y no a través de un procedimiento no idóneo, establecido por la Constitución con otro objeto ajeno al que sustenta la acusación.

La ilegalidad de los decretos debe ser declarada previamente en la sede correspondiente para servir de fundamento a una acusación.

## INFORME COMISIÓN

Para sostener una acusación fundada en decretos ilegales, se requiere necesariamente una vía preparatoria: invalidarlos previamente por los órganos competentes para ello y a través del procedimiento legal idóneo, pues se presumen ajustados a derecho mientras no se los sustraiga del ordenamiento jurídico. Dichos procedimientos son la invalidación por la propia Administración o por los Tribunales de Justicia, producto del ejercicio de acciones como el recurso de protección.

Sólo una vez invalidado el decreto por el órgano competente y por la vía legal adecuada, podría constituirse en fundamento para una acusación constitucional de la autoridad que lo dictó, obviamente si se reúnen los demás requisitos constitucionales que la hacen procedente.

Los acusadores, más allá de sus atribuciones legales y constitucionales, en los hechos no logran demostrar los vicios de ilegalidad que afectarían a los decretos impugnados, de manera que no han logrado destruir la presunción de legalidad que les asiste, al haber sido tomados razón por el Órgano de Control y no haber sido objetados en la sede correspondiente por ningún medio legal.

La acusación no se adecua a los precedentes que la señalan como un procedimiento inidóneo para impetrar responsabilidades administrativas o políticas.

Finalmente, debe señalarse que la acusación de autos, al pretender fundamentarse en la ilegalidad de los decretos impugnados, tampoco se adecua a los precedentes. La Cámara de Diputados ha sostenido que la acusación constitucional es un procedimiento que persigue hacer efectiva la responsabilidad constitucional por ilícitos específicos de ciertas autoridades y magistraturas acusables; no es, por tanto, un procedimiento para establecer la ilegalidad de actos administrativos, lo que compete exclusivamente a los tribunales creados por ley, así como tampoco es un procedimiento que sirva para establecer responsabilidades políticas o impetrar un control político.

En consecuencia, un libelo acusatorio que persiga establecer ilegalidades o bien impetrar un control político, adolece de un defecto esencial que empece a su admisibilidad, e incluso puede ser estimado como el ejercicio abusivo de una facultad.

## **SEXTO ELEMENTO DE CUESTIÓN PREVIA: LOS HECHOS QUE SE IMPUTAN NO SON DE COMPETENCIA DEL MINISTRO ACUSADO**

### **Antecedentes.**

La acusación constitucional presentada en contra de esta autoridad se funda, en síntesis, en que éste habría incurrido, de conformidad con el artículo 48 N° 2 de la Carta Fundamental, en un conjunto de infracciones a la Constitución y la ley vinculadas al procedimiento de otorgamiento de indultos particulares concedidos durante el período comprendido entre los años 1999 y 2004.

La autoridad sujeta a juicio político debe ser de aquellas susceptibles de ser acusadas constitucionalmente.

## INFORME COMISIÓN

El citado artículo 48 N° 2 de la Carta Fundamental enumera de manera taxativa los funcionarios y ex funcionarios en contra de quienes procede la acusación, de forma que ninguna otra categoría de servidores públicos puede ser objeto bajo circunstancia alguna de acusación constitucional.

Las personas contra las cuales procede la acusación son exclusivamente el Presidente de la República; los Ministros de Estado; los magistrados de los tribunales superiores de justicia; el Contralor General de la República; los generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerza de la Defensa Nacional y los intendentes y gobernadores.

La responsabilidad constitucional solo procede por actos imputables de forma estrictamente personal a la autoridad acusada.

Esto significa que para que se configure respecto de una autoridad acusable el ilícito "infracción a la Constitución", se requiere necesariamente que las actuaciones imputadas al acusado correspondan a acciones positivas atribuibles directamente a su actividad, la que debe verificarse como un quebrantamiento de una norma constitucional.

Es decir, no basta sólo que la autoridad sea acusada por actuaciones cometidas en ejercicio de sus competencias, sino además resulta indispensable que la infracción haya sido cometida por la propia autoridad, personalmente, por cuanto la responsabilidad perseguida a través de este mecanismo es siempre individual.

Este criterio, por lo demás, quedó asentado en la historia fidedigna de la Constitución Política, donde se manifestó de forma clara y explícita que la acusación constitucional tiene por objeto hacer efectiva responsabilidades individuales de las autoridades acusables.

Atendido lo expuesto, es dable colegir que en caso alguno puede prosperar una acusación constitucional que se funda en infracciones o incumplimientos de otras personas, sean éstas autoridades o particulares, por cuanto la responsabilidad que persigue hacer efectiva la acusación es siempre de carácter personal.

Los precedentes reconocen como exigencia de admisibilidad la concurrencia de actuaciones personales de la autoridad acusada.

La Jurisprudencia de la Cámara de Diputados sobre la materia ha señalado reiteradamente que la acusación constitucional es un procedimiento de derecho estricto, razón por la cual debe circunscribirse a conductas reprochadas a un funcionario, que de modo directo, personal, y causal importen infringir una norma de competencia o de atribución de potestades propias de la autoridad en cuestión.

Cabe citar, entre otros, los siguientes ejemplos:

La acusación en contra del Ministro Sótero del Río.

En 1945, en la acusación deducida en contra del Ministro Sótero del Río, la Comisión señaló en su informe que "en el caso en cuestión, el acto que habría motivado los perjuicios no se debe al señor ministro acusado, sino al Consejo de la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas, que es institución autónoma, con administración independiente, ejercida por un



## INFORME COMISIÓN

consejo y un vicepresidente ejecutivo. El acto de esta Corporación no puede estimarse acto del señor ministro, quien no es sino uno de sus consejeros”.

La acusación en contra de los ex Ministros de Minería y Hacienda, Alejandro Foxley y Alejandro Hales, en 1994.<sup>10</sup>

En la acusación en contra de estos ex Ministros de Estado, la Cámara de Diputados rechazó la acusación por 54 votos en contra y 38 a favor, acogiendo la tesis de la defensa, y estableciendo los requisitos para que se esté en presencia de la causal infringir la Constitución o las leyes o dejarlas sin ejecución.

De acuerdo a dicho precedente, uno de los requisitos es que la infracción debe referirse a aquellas normas para las cuales es competente el acusado, es decir, la obligación de ejecutar la ley, de llevarla a cabo, sólo puede ser exigida respecto a quien ha sido atribuido por el ordenamiento jurídico de la responsabilidad de cumplirla.

La acusación en contra del ex Ministro de Educación, José Pablo Arellano, 1997.

En este libelo el ex Ministro Arellano fue acusado por no haber aplicado las normas reglamentarias que permitían el reconocimiento de la capacitación de los profesores.

La tesis del Ministro, que finalmente resultó acogida, señalaba que él no había dejado sin ejecutar la ley, pues había dictado todos los actos normativos tendientes a poner en ejecución la ley que permitía dicho reconocimiento. Esta no se había podido llevar a cabo por situaciones de hecho, no imputables a él, sino que a los municipios, que no habían llevado a efecto el proceso de reconocimiento de la capacitación docente.

La acusación en contra del ex Ministro de Obras Públicas, 1998.

En sesión de 10 de octubre de 1998 se notició a la Cámara de Diputados de la acusación formulada en contra del ex Ministro de Obras Públicas Ricardo Lagos Escobar, por haberse autorizado tomar posesión material de diversos terrenos rurales expropiados, sin que a los afectados se les hubiere pagado la correspondiente indemnización. El libelo en cuestión fue finalmente desestimado atendido que el acto que se imputaba al Ministro no correspondía a una actuación directa y personal de él y que los expropiados habían dado su consentimiento a la toma material anticipada de los terrenos.

La acusación en contra del Intendente Trivelli, 2002.

La cuestión previa opuesta ante la acusación constitucional en contra de este Intendente, señalaba que las causales de acusación están tipificadas en estricta relación con las funciones ejercidas por la autoridad susceptible de ser acusada. De esta manera, los hechos que se imputaron a fin de configurar la causal de acusación, debían referirse -se sostuvo- a actuaciones u omisiones cometidas por la autoridad en ejercicio de las atribuciones propias de su cargo, en virtud de las cuales la Constitución Política de la República autoriza que sea acusado.

---

<sup>10</sup> Presentada en la sesión de la Cámara de 16.05.1991 y rechazada en la Sesión de la Cámara de 11.06.1991, siendo el Informe de la Comisión Investigadora respectiva, de fecha 08 de junio de 1991.

## INFORME COMISIÓN

El requisito esencial para la configuración del ilícito constitucional, implica, tratándose del Intendente, que éste sólo puede ser acusado por actos cometidos en ejercicio de sus atribuciones como representante directo e inmediato del Presidente de la República, en la función de gobierno interior que constitucionalmente le corresponde en la respectiva región.

Los hechos por los que se le acusaba, sin embargo, habían sido cometidos como integrante de un órgano colegiado del cual formaba parte: la Corporación Regional de Medio Ambiente. No habían sido cometidos por él.

En este proceso la Cámara destacó que el requisito esencial para la configuración del ilícito constitucional, implica que el imputado únicamente puede ser acusado por actos cometidos en ejercicio de las atribuciones propias de su cargo y no existe, en consecuencia, responsabilidad por los actos ejecutados por órganos colegiados de los cuales pueda formar parte.

**Corolario.**

En el caso de autos, la acusación deducida en contra del acusado no cumple con el requisito de admisibilidad precedentemente explicitado, ya que los actos impugnados, globalmente analizados, no son de su personal y directa competencia ni actuación.

En primer lugar, como es de público conocimiento, dicha autoridad asumió formalmente sus funciones como Secretario de la aludida Cartera, de conformidad con el decreto N° 258 del Ministerio del Interior, el 3.de marzo de 2003. Sin embargo, las actuaciones que se le están imputando en el libelo acusatorio abarcan un período que se inicia en el mes de enero de 1999. Es decir, comprende indultos particulares que no fueron concedidos por este colaborador presidencial, sino que por las autoridades que lo precedieron en dichas elevadas funciones de Estado. Por lo tanto, estas actuaciones no pueden ser calificadas, de forma alguna, como propias de su personal responsabilidad, atendido que en ellas no le correspondió participación directa ni indirecta alguna.

En segundo lugar, incluso en lo que respecta al período durante el cual ha ejercido el cargo de Ministro de Justicia, existe una cantidad de decretos que otorgan indultos que no fueron expedidos por el acusado, por cuanto fueron dictados en momentos en que no se encontraba ejerciendo el cargo por encontrarse fuera del país en comisión de servicios o haciendo uso de feriado legal. Ninguna de estas actuaciones constituye, tampoco, un acto personal del Ministro acusado, que pueda configurar una causal de acusación en su contra.

En tercer lugar, también se cuestiona la legalidad del decreto delegatorio de firmas que afectan al Ministerio de Justicia. Dicho acto fue dictado en 1981, es decir, hace 23 años.

Tal como ya se señalara, la "infracción a la Constitución" es un ilícito que requiere de acciones positivas de carácter personal.

En la especie, esta exigencia no se cumple cabalmente porque se pretende atribuir responsabilidad constitucional al Ministro de Justicia por el otorgamiento de indultos particulares conferidos con anterioridad a la fecha de

## INFORME COMISIÓN

su asunción en el cargo, y respecto de los cuales no tuvo ni pudo tener ninguna intervención, competencia, ni menos aún, poder de control.

Esta postura de las actuaciones personales es avalada, tal como ya se evidenciara previamente, por la historia fidedigna de la norma constitucional recogida en las Actas Oficiales de la Comisión de Estudios de la Constitución Política de 1980.

Asimismo, la doctrina ha reafirmado esta tesis a través de las opiniones de los profesores Bertelsen y Guzmán, quienes destacan que la responsabilidad en la acusación constitucional debe ser siempre personal y por incumplimiento de los deberes del cargo. Esto último significa que el acto personal de la autoridad acusada debe constituir un incumplimiento de los deberes propios del cargo, lo cual implica que además de una clara acción en cierto sentido, el tipo constitucional requiere que quede comprendido en el marco de los deberes y atribuciones que específicamente le haya conferido la Constitución.

En el caso en comento, se le están imputando al Ministro actuaciones que son claramente anteriores en el tiempo al inicio del ejercicio pleno de sus funciones y que fueron ejecutadas por las autoridades que lo antecedieron.

Finalmente, cabe hacer presente que la pretensión de extender la acusación constitucional a las actuaciones acontecidas en materia de otorgamiento de indultos particulares desde el año 1999, o desde el año 1981, respecto del decreto de delegación, es un período que excede con largueza la gestión de este Ministro, deja en evidencia que el verdadero propósito de los acusadores, más que perseguir la responsabilidad de la aludida autoridad pública por la presunta concurrencia de ilícitos constitucionales en algunas de sus acciones específicas, está orientado a juzgar políticamente la gestión de los Gobiernos de la Concertación en materia de otorgamiento de indultos durante los últimos años.

Lo anterior contribuye a desnaturalizar completamente el sentido que tiene la acusación constitucional en un régimen presidencial como el nuestro, rompiendo con ello la debida armonía y equilibrios de nuestro régimen político.

### **SÉPTIMO ELEMENTO DE CUESTIÓN PREVIA: LA ACUSACIÓN CUESTIONA LA LEGALIDAD DE UN DECRETO DICTADO HACE 23 AÑOS.**

La acusación pretende enjuiciar la legalidad del decreto supremo N° 924, de 1981.

En la página 26 del libelo acusatorio, bajo el numeral 4 del acápite III, se sostiene que el señor. Ministro de Justicia ha excedido las facultades que le confiere la ley N° 16.436, que regula la delegación de firma para conceder indultos particulares, por haberse otorgado este beneficio respecto de penas superiores a 5 años y un día.

Para sustentar aquello, los acusadores invocan el tenor literal del artículo 1°, numeral IX, de la citada ley, que autoriza al Ministro de Justicia para dictar los decretos que se refieran a "Indultos, remisiones y conmutaciones de las penas de multas, de penas corporales inferiores a 5 años y un día y de inhabilitación para cargos y oficios públicos y profesiones titulares".

## INFORME COMISIÓN

Enseguida, desconocen validez al decreto supremo. N° 924 de 1981, que contiene delegaciones de facultades al Ministro de Justicia y cuyo artículo 1°, acápite I, numeral 3.1, incluye entre las materias delegadas "Indultos de penas privativas y restrictivas de libertad y las accesorias correspondientes", exceptuando únicamente "los indultos que recaigan en las penas de muerte, presidio perpetuo y en delitos contra la seguridad del Estado".

En síntesis, argumentan que la facultad de otorgar indultos que la Constitución confiere al Presidente de la República debe ejercerse conforme a la ley, y que la delegación de esta materia se encuentra regulada por la ley N° 16.436, que excluye de tal mecanismo a los indultos para penas corporales superiores a 5 años y un día, lo que no pudo modificarse mediante el decreto supremo. N° 924 de 1981.

La alegación descrita tiene, entonces, como único fundamento, la presunta ilegalidad del decreto supremo N° 924 de 1981, que fundado en el artículo 65 de la ley N° 16.840, amplió las materias delegadas al Ministro de Justicia, concediéndole facultades para expedir decretos sobre todo tipo de indultos, salvo los que recaigan en las penas de muerte, presidio perpetuo y delitos contra la seguridad del Estado.

En efecto, es este acto administrativo el que levantó la restricción o límite originalmente establecido para la delegación en materia de indultos, permitiendo al Ministro de Justicia expedir los decretos que conceden el beneficio respecto de todo tipo de penas, salvo las ya enunciadas.

La delegación contenida en el decreto supremo N° 924 es un acto administrativo que no ha emanado del Ministro de Justicia acusado.

Los acusadores desconocen validez al decreto supremo N° 924 de 1981, que contiene la delegación de atribuciones vigente para el Ministro de Justicia, argumentando que esa delegación excedió la ley N° 16.436, porque ésta excluía la delegación del indulto en caso de penas superiores a 5 años y un día.

Los acusadores también pretenden desconocer el fundamento legal de la delegación en referencia, argumentando que el artículo 65 de la ley N° 16.840 no facultó al Presidente de la República para ampliar las materias delegadas por la ley N° 16.436 en el sentido que se hizo respecto de los indultos, porque con ello se habrían eliminado requisitos legalmente establecidos para otorgar tal beneficio.

Pues bien, el acto administrativo que se impugna y que configuraría la infracción de ley que se imputa al acusado, fue dictado hace nada menos que 23 años y suscrito por el General Pinochet, que entonces ejercía como gobernante del país.

Con el mero antecedente de la fecha de dictación del referido decreto, queda descartada toda posibilidad de imputar al actual Ministro de Justicia la responsabilidad por la supuesta infracción de ley cometida en dicho acto.

Si hubiera tal infracción, ella sólo sería imputable al entonces gobernante y a su ministra de Justicia, señora. Mónica Madariaga. Pero, por disposición de la Ley Orgánica del Congreso Nacional, nunca pudo ejercerse la acusación constitucional para hacer efectiva la responsabilidad de tales personeros.

## INFORME COMISIÓN

El Ministro de Justicia acusado, por tanto, no es autor, ni material ni intelectual, del decreto de delegación que los acusadores consideran una infracción a la ley. Mal puede, entonces, levantarse acusación en contra de éste por esa supuesta infracción, pues este mecanismo sólo permite hacer efectiva la responsabilidad por actos propios y personales del acusado.

El decreto de delegación se encuentra vigente y forma parte del ordenamiento jurídico que rige las actuaciones del Ministro de Justicia. Más de algún pensador o asesor iluminado podrá sostener que el Ministro de Justicia ha cometido infracción de ley al aplicar un decreto supremo que, en teoría, excede la ley y que por ende, adolece de un vicio de legalidad.

Sin embargo, el supuesto de que aplicar una ley o reglamento vigente pueda configurar el ilícito constitucional que se imputa, cae por su propio peso. En efecto, un Ministro de Justicia, así como cualquier otra autoridad o funcionario, no puede dejar sin aplicación ni desconocer la validez o vigencia de una norma incorporada al ordenamiento jurídico conforme a la Constitución. Por el contrario, tal actitud sería efectivamente constitutiva de un ilícito constitucional, según lo establece el propio artículo 48 N° 2 de la Constitución. Esta verdad evidente y monumental es olvidada o desconocida por los acusadores, pero no lo fue por ninguno de los sucesivos ministros de justicia que han ejercido el cargo desde 1981 a la fecha.

En efecto, todos ellos ejercieron plenamente las facultades otorgadas por el decreto supuestamente ilegal y es así como durante 23 años, los secretarios de justicia han expedido los decretos que conceden indultos, sin más limitaciones que aquellas previstas en el decreto supremo N° 924 de 1981, esto es, con la sola excepción de los indultos sobre penas de muerte y de presidio perpetuo y sobre delitos contra la seguridad interior del Estado.

Más aún, nunca en esos 23 años, la Contraloría objetó los decretos de indulto expedidos en virtud de la delegación contenida en el decreto supremo impugnado.

### **OCTAVO ELEMENTO DE CUESTIÓN PREVIA: LA ACUSACIÓN NO ES UNA INSTANCIA PARA HACER EFECTIVA RESPONSABILIDADES PENALES**

#### **La imputación.**

Los diputados acusadores sostienen que el Ministro de Justicia habría incurrido en dos delitos. Por una parte, habría incurrido en el delito de falta a la verdad en la narración de hechos sustanciales, que tipifica el artículo 193 N° 4, del Código Penal. Por la otra, habría incurrido en el delito de perjurar o dar falso testimonio en materias que no sean contenciosas, que configura el artículo 210 del mismo cuerpo legal.

Para los acusadores, el Ministro habría tenido ánimo de ocultamiento deliberado en no entregar completa ni oportunamente la información que se le requirió por la Cámara de Diputados.

## INFORME COMISIÓN

La comisión de estos delitos constituye, a juicio de los acusadores, la causal de infringir la ley que establece la Constitución para acusar a los Ministros de Estado.

**Una confusión inaceptable.**

Las autoridades están sujetas a distintos tipos de responsabilidades. Cada una de éstas tiene su propio mecanismo para hacerse efectiva.

Así, los funcionarios de exclusiva confianza tienen responsabilidad política. En virtud de ella, la autoridad que los nombró puede pedirles la renuncia en cualquier momento, por haberse roto dicha confianza. Por su parte, las autoridades también tienen responsabilidad civil, si han ocasionado con sus acciones u omisiones algún perjuicio a los particulares en el desempeño de su cargo. Tratándose de los Ministros de Estado, ésta requiere que el Senado decida si ha o no lugar a la admisión de estas acciones. También algunos funcionarios están sujetos a responsabilidad disciplinaria, por infringir sus deberes, prohibiciones u obligaciones. Esta responsabilidad se hace efectiva mediante los procedimientos disciplinarios de investigación sumaria o sumario administrativo. La sanción puede consistir en amonestación, multa, suspensión o destitución.

Además, los funcionarios pueden incurrir en responsabilidad penal, por cometer delitos.

Estas responsabilidades se distinguen porque son independientes unas de otras. Así, una persona puede ser absuelta en el sumario administrativo, y condenada penalmente, o al revés.

La responsabilidad constitucional es uno de los varios tipos de responsabilidad a que están sujetas las autoridades. Pero es distinta y se hace efectiva de manera diferente a la responsabilidad política, civil, administrativa o penal.

La diferenciación de responsabilidades en la acusación constitucional.

La Constitución, al regular la acusación constitucional, distingue claramente la responsabilidad penal de la responsabilidad constitucional.

En primer lugar, porque cuando enuncia de modo general las causales, las denomina "delito, infracción o abuso de poder" (artículo 49 N° 1 inciso segundo). No todas las causales que permiten acusar a una alta autoridad son, por lo mismo, delitos. Así, por ejemplo, el notable abandono de deberes no es equivalente al delito de prevaricación, ni comprometer gravemente el honor o la seguridad de la Nación es equivalente al delito de traición.

En segundo lugar, la Constitución permite acusar a ciertas autoridades por delitos que ella misma establece. Así sucede con los Ministros de Estado y con los Intendentes y Gobernadores. Los primeros pueden ser acusados por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno. Los segundos, pueden ser acusados por los delitos de traición, sedición, malversación de fondos públicos y concusión. Esta posibilidad es tratada diferenciadamente de otras causales que se permite imputar a ellas. Así, respecto a los Ministros, está la causal de haber comprometido gravemente el honor y la seguridad de la Nación, infringir la Constitución o la ley o dejar esta

## INFORME COMISIÓN

sin ejecución. Lo mismo sucede con los intendentes y gobernadores, que pueden ser acusados también por infracción de la Constitución.

La Constitución distingue claramente, entonces, entre las causales que son delito y las que no lo son. En aquellos casos en que se le imputa a una autoridad infracción o abuso de poder, no puede fundarse ésta en la comisión de delitos. Ello equivaldría a distorsionar las causales de la acusación.

En tercer lugar, la Constitución, al regular los efectos de la declaración de culpabilidad que hace el Senado, distingue los efectos probables y los efectos eventuales. Por una parte, la acusación genera dos efectos inmediatos: declarada dicha culpabilidad: el acusado queda destituido de su cargo y no puede desempeñar ninguna función pública por el término de cinco años. Esas sanciones operan siempre. No las establece el Senado, sino que se limita a declarar la culpabilidad. Es la Constitución la que establece estas sanciones. No hay margen de discrecionalidad en esta materia. Por la otra, si el Senado declara culpable al acusado, la responsabilidad civil y penal deben ser determinadas por los tribunales que corresponda. Este efecto de la acusación aceptada no ocurre siempre. Sólo tiene lugar si hay mérito para ello.

Es más, tratándose de la responsabilidad penal, la Constitución agregó una expresión que condiciona la eventualidad de que ella exista. Señala: "el funcionario declarado culpable será juzgado de acuerdo a las leyes por el tribunal competente, tanto para la aplicación de la pena señalada al delito, si lo hubiere...".

Por eso, Verdugo, Pfeffer y Nogueira sostienen que después de la etapa de la acusación se abre una etapa judicial. Ahí la autoridad o funcionario destituido debe ser juzgado de acuerdo a las leyes por el tribunal competente. Pero ambas son independientes y las resoluciones de una no afectan ni condicionan las resoluciones que adopte la otra.

Corresponde al tribunal ordinario juzgar la responsabilidad penal.

La atribución del Senado, señala Alejandro Silva Bascuñán es, desde 1874 hasta hoy, simplemente la de declarar si el acusado es o no culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa, y será el tribunal ordinario quien juzgue, con arreglo a las leyes, tanto en el orden penal como en el civil.

La responsabilidad constitucional la juzga el Senado, previa declaración de ha lugar de la Cámara. Pero la responsabilidad civil y penal la juzga el tribunal que corresponda.

**Corolario.**

Los diputados acusadores distorsionan la acusación constitucional al imputar delitos al Ministro de Justicia por haber otorgado los indultos. Con ello pretenden hacer equivalentes la causal "infracción de ley" con la imputación de cualquier figura delictiva, sin que se haya determinado por el tribunal competente la existencia del delito y la responsabilidad penal.

Sin embargo, la acusación constitucional no es el procedimiento idóneo para establecer la responsabilidad penal, la que debe establecerse siempre a través de los procedimientos penales.

## INFORME COMISIÓN

De otro lado, al imputarse delitos que no constituyen uno de aquellos que la Constitución establece como ilícito constitucional, a pesar que la misma Carta distingue claramente para los Ministros de Estado entre causales que son delito y aquellas que no lo son, los acusadores pretenden crear nuevas causales de acusación. En efecto, los Ministros son acusables constitucionalmente por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno y no por los ilícitos penales que se imputan al Ministro de Justicia.

La causal de infringir la ley no es equivalente a cometer delitos. Se trata de causales expresamente diferenciadas por la Constitución, de lo que deriva palmariamente, que únicamente los delitos previstos en ella como causales podrán servir de fundamento a una acusación constitucional.

De este modo, el ordenamiento constitucional excluye la imputación de otros delitos como causal de acusación y, al separar expresamente la responsabilidad penal de la responsabilidad constitucional, para que los hechos que pudieren ser constitutivos de delitos no previstos en la norma puedan invocarse como "infracción de ley", resulta imprescindible que previamente se haya acreditado la existencia del delito y la participación del acusado a través de los procedimientos y por los órganos jurisdiccionales competentes.

La confusión en que incurren los acusadores es tan evidente, que en la página 1 de su escrito, señalan que deducen acusación constitucional contra el Ministro de Justicia no por delitos, sino por "infringir la Constitución o las leyes o haber dejado éstas sin ejecución". Lo mismo hacen en la parte conclusiva de su presentación, donde señalan: "venimos a interponer acusación constitucional contra el señor Ministro de Justicia don Luis Bates Hidalgo, por incurrir en graves y reiteradas infracciones a la Constitución, las leyes y haber dejado éstas sin ejecución".

Sin embargo, en el cuerpo de su presentación, le imputan al Ministro delitos.

La única posibilidad que los acusadores le imputen al acusado delitos distintos a los que la Constitución establece como causal, es que ellos se hubieran establecido con anterioridad por un tribunal.

Esta confusión conceptual configura otro fundamento de cuestión previa que amerita declarar la improcedencia de la acusación.

Por todo lo anterior, solicita tener por formulada la cuestión previa de no cumplir la acusación con los requisitos que la ley establece para ser procedente

**CAPÍTULO III**

En este capítulo, el señor Ministro se hace cargo de cada una de las imputaciones que se le hacen, señalando al efecto lo siguiente:

1º NO HAY INFRACCIÓN DE LEY EN LA INFORMACIÓN SOBRE INDULTOS PROPORCIONADA POR EL MINISTRO DE JUSTICIA

**Alegato de los diputados acusadores.**



## INFORME COMISIÓN

Los diputados acusadores sostienen que el Ministro ha infringido la Constitución y las leyes, porque proporcionó a la Cámara de Diputados informaciones que tildan de contradictorias y, en algunos casos, falsas, sobre hechos sustanciales en materia de indultos otorgados.

Sostienen que el Ministro ha tenido una "persistente actitud" de "entregar injustificadamente información falsa e incompleta y de ocultar información, sin que exista circunstancia alguna que lo justifique"; que resulta "imposible imaginar que el Ministerio de Justicia, entidad dirigida por el acusado, no cuente con la información específica del número y delitos indultados"; y que "ocultó cifras totales de narcotraficantes indultados".

Todo ello configuraría infracciones al artículo 193 N° 4 del Código Penal, que sanciona al empleado público que, abusando de su oficio, cometiere falsedad, faltando a la verdad en la narración de los hechos sustanciales, y el artículo 210 del mismo Código, que sanciona al que ante la autoridad o sus agentes perjurare o diere falso testimonio en materias que no sean contenciosas, vulnerándose, como consecuencia de lo anterior, el principio de transparencia establecido en la Ley de Bases de la Administración del Estado.

Sin perjuicio de reafirmar que la acusación no es sede idónea para discutir la imputación de delitos, que no sea de aquellos que la Constitución señala como causal de acusación, pues la responsabilidad constitucional es distinta de la responsabilidad penal, que se hace efectiva después y que es independientes de aquella, en este apartado se desvirtuarán las imputaciones de falsedad y falso testimonio que se formulan en contra de este Ministro.

**El rol del Ministro y sus funciones administrativas.**

Los acusadores afirman, sin ninguna base jurídica ni doctrinaria, que no puede existir ninguna justificación para las inexactitudes y errores detectados en la información sobre indultos proporcionada por el Ministro de Justicia, pues éste dirige el Ministerio de Justicia y no es imaginable que esta entidad no cuente con la información precisa del número y tipo de delitos indultados.

Sobre la base de esta equivocada definición, dan por ciertos dos supuestos necesarios para sus imputaciones: que los errores o inexactitudes fueron cometidas por el Ministro personalmente y que, dado el rol que a este correspondería en su cartera, todo error o inexactitud no puede sino ser malicioso o voluntario e injustificable.

Aunque parezca demasiado elemental para un proceso constitucional, las erróneas apreciaciones señaladas hacen imprescindible clarificar cuál es el rol y las funciones que la Constitución y la ley asignan a los ministros de Estado, antecedente que por sí sólo, echa por tierra los supuestos de la imputación que se analiza.

a) El Ministro de Estado no tiene funciones administrativas sino de conducción.

De conformidad a lo que dispone el artículo 33 de la Constitución Política, los ministros de Estado son colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado. Son la autoridad máxima de sus respectivos Ministerios, y ejercen sus funciones en

## INFORME COMISIÓN

calidad de exclusiva confianza del Presidente y de conformidad a las políticas e instrucciones que éste les imparte.

Así lo precisa el artículo 23 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, al señalar que los ministros tienen "la responsabilidad de la conducción de sus respectivos Ministerios, en conformidad con las políticas e instrucciones que aquél - el Presidente-imparta."

La conducción superior de los Ministerios no comprende, por cierto, ni la administración interna de la repartición, ni la recopilación de información, ni la elaboración de documentos, ni la gestión de los archivos o bases de datos con que aquella cuente o deba mantener.

Es evidente que el cumplimiento de estas tareas no involucra el desarrollo y ejecución de los procesos administrativos por parte del Ministro, ni le corresponde a éste la materialización o concreción de las actuaciones administrativas que requiere el aparato ministerial.

Para ello, existen los ministerios, es decir, los aparatos administrativos destinados a desarrollar los procesos administrativos que regulan las leyes y reglamentos. Para ello, estos organismos cuentan con una estructura organizativa segmentada y ordenada, que conforme al artículo 27 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases contemplan las subsecretarías, las secretarías regionales administrativas, las divisiones, los departamentos, las secciones y las oficinas.

De este modo, el desarrollo de los procesos y actuaciones administrativas dentro de un Ministerio se distribuye racionalmente entre los estamentos citados, definiéndose para cada uno de ellos, funciones y responsabilidades, así como superiores jerárquicos a quienes corresponde su control directo.

Así lo previene expresamente el artículo 24 de la citada Ley de Bases, precisando que los Subsecretarios tienen el carácter de colaboradores inmediatos de los Ministros y que "Les corresponderá coordinar la acción de los órganos y servicios públicos del sector, actuar como ministros de fe, ejercer la administración interna del Ministerio y cumplir las demás funciones que les señale la ley."

Lo anterior no hace sino ratificar que al Ministro no le corresponde otro rol que el de dirección o conducción del aparato administrativo de la respectiva cartera y es responsable por las decisiones, los objetivos y las planificaciones, pero no por la información que produce o elabora el Ministerio, aspectos propios de la gestión o administración interna, que están radicados en otros niveles del aparato burocrático.

b) El deber de control directo del Ministro no incluye los ámbitos cuyo control ha sido confiado a otros niveles jerárquicos.

Como se ha señalado, el aparato administrativo es un conjunto de órganos, estamentos y funcionarios integrados en una estructura piramidal sustentada en el principio jerárquico.

Es decir, en cada organismo público existen diferentes niveles ordenados en forma jerárquica, de modo que cada uno está subordinado al nivel superior

## INFORME COMISIÓN

y, del mismo modo, cada uno tiene el deber de controlar y supervigilar la acción de los que le están subordinados.

De este modo, el Subsecretario está en el nivel inmediatamente inferior al Ministro, mientras que bajo su dependencia y control directo se encuentran los Jefes de División, los que por su parte, ejercen el control jerárquico sobre los funcionarios de la División y así, sucesivamente.

La Ley Orgánica Constitucional de Bases, en su artículo 11, consagra expresamente esta estructura jerarquizada y los ámbitos de control directo que son propios de cada uno de sus niveles, al disponer que "las autoridades y jefaturas, dentro del ámbito de su competencia y en los niveles que corresponda, ejercerán un control jerárquico permanente".

Ratificando lo anterior, el artículo 12 de la misma Ley, establece el ámbito de las propias responsabilidades de cada funcionario, pues en una estructura administrativa, no todos son responsables de todo. Cada jefatura tiene sus subordinados y sus tareas y a cada uno le corresponde responder por sus propias obligaciones.

c) Corolario.

El error de base en que incurren los acusadores queda revelado de modo patente en los párrafos anteriores. El Ministro de Justicia no tiene el rol de administrar internamente su cartera; no tiene funciones de ejecución o materialización de procesos administrativos; no tiene a su cargo la producción, sistematización y archivo de la información ministerial. Ello descarta de plano el primer supuesto de la imputación analizada, pues las inexactitudes, errores u omisiones en la información proporcionada no pueden configurar hechos personales del Ministro.

También queda, de este modo, desvirtuado el segundo supuesto falso de la imputación, pues la pretendida voluntariedad o intencionalidad de los errores e inexactitudes detectadas en la información proporcionada, sólo sería posible si la producción, sistematización y registro de dicha información fueren actuaciones personales del Ministro.

Acusar a un Ministro de Estado porque un informe que se elaboró contiene inexactitudes, rompe la distribución de tareas de un Ministerio y no respeta el principio de la responsabilidad personal en los delitos.

3. No hay falsedad en la información proporcionada.

Las precisiones efectuadas en el acápite anterior, por sí mismas, descartan la imputación de falsedad de los datos proporcionados, pues el acto de falsear y ocultar información, suponen la actuación directa del acusado, lo que en la especie no ha ocurrido ni ha podido ocurrir.

No obstante, a continuación también se demostrará que las pretendidas falsedades y ocultamientos no son tales, y que se trata de simples errores de hecho que no configuran la acción típica del artículo 193 N° 4 del Código Penal y que, además de tener justa causa de error, han sido corregidas oportunamente por el Ministro, al impartir éste las instrucciones pertinentes para ello.

Los requisitos de la acción típica imputada.

## INFORME COMISIÓN

El artículo 193 N° 4 del Código Penal, disposición a la que los acusadores apelan para configurar la imputación de falsedad, sanciona al empleado público que, abusando de su oficio, cometiere falsedad: 4° faltando a la verdad en la narración de los hechos sustanciales.

Dejando de lado, por ahora, el elemento subjetivo que exige la configuración de todo tipo penal, el requisito objetivo central de la acción típica que se imputa al Ministro consiste en faltar a la verdad en la narración de hechos sustanciales y que ello se cometa abusando del oficio o empleo público.

Para que éste se configure, es necesario que en un documento genuino o auténtico, se manifiesten o consignen testimonios en los que se falte a la verdad, es decir, que el contenido del documento sea falso en cuanto a los hechos sustanciales a los que se refiere.

Faltar a la verdad exige conocimiento previo y completo de determinados hechos o antecedentes y luego la acción voluntaria de adulterarlos u ocultarlos. Luego, se requiere que en los testimonios consignados en un documento auténtico se haya faltado a la verdad, esto es, se haya mentido en hechos sustanciales de que tales testimonios den cuenta.

Por otra parte, los hechos sustanciales a los que se refiere el tipo, son aquellos que le dan sentido y alcance al documento auténtico, en relación con lo que éste está destinado a constituir.

Quedan descartadas, por tanto, de esta figura típica, las omisiones o inexactitudes que no configuren una falta a la verdad. De igual modo, se descartan, las imprecisiones o errores contenidos en un documento que no tenga los caracteres de auténtico o genuino, y, en fin, también quedan excluidas las imprecisiones u omisiones que no recaigan en hechos sustanciales, esto es, que no alteran ni provocan una distorsión significativa del contenido de un documento.

b) No se han configurado los requisitos del tipo.

Los acusadores imputan al Ministro la acción típica descrita, por la circunstancia de haber entregado versiones diferentes y disímiles respecto de los indultos otorgados, en los oficios expedidos, las declaraciones efectuadas a la prensa y las explicaciones formuladas en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia.

Sostienen, entonces, que las diferencias en las cifras sobre indultos entregadas por el Ministro constituyen una mentira o falsedad incurrida por dicha autoridad en la narración de hechos sustanciales contenida en un documento genuino o auténtico.

Pero en los hechos, ninguno de tales supuestos se da.

En primer término, los diputados confunden un error en la entrega de datos, en los números, con la falta de veracidad o mentira en la información otorgada. Del hecho que en un primer momento no se otorgó el número correcto del total de los indultos, no puede suponerse, como lo hacen los acusadores, que tal omisión constituye la acción de falsear la información.

Para que los errores y omisiones en la información proporcionada pudieren configurar una falta de verdad en los términos del tipo penal, sería preciso que el Ministro hubiere tenido conocimiento previo de la totalidad de los datos omitidos o

## INFORME COMISIÓN

equivocados y que voluntaria e intencionalmente, los hubiere suprimido o falseado, al entregarlos a quienes los requirieron.

Y es evidente que ello no es así, por varias circunstancias indesmentibles, públicas y notorias. Por una parte, porque el Ministro no tiene a su cargo los archivos ni le corresponde recopilar y sistematizar la información ministerial, por lo que no es posible atribuirle un conocimiento personal de la información completa disponible en dicha cartera. Por otra, porque la información que se le requirió, exige una depuración o abstracción previa, que se plasma en un informe elaborado al tenor de lo requerido por las instancias internas del Ministerio que tienen a su cargo dichos registros o datos. Y, en fin, porque en la medida que el Ministro ha verificado los errores u omisiones originalmente incurridos y ha tomado conocimiento de la información faltante o incorrecta, ha procedido de inmediato a rectificar formalmente dichos datos, comunicándolo a sus requirentes.

En segundo término, el Ministro entregó todas las cifras globales e individuales de los indultos, de acuerdo al procedimiento que la ley contempla. Señaló el número total de peticiones de indulto; el número de las que fueron rechazadas; el número de indultos por delito; el tipo de indulto por persona. Toda la información relevante que se pidió fue entregada.

De ahí que tampoco se da en la especie, una omisión o error en los hechos sustanciales consignados en sus oficios y declaraciones. En efecto, las referidas imprecisiones no alteran ni desvirtúan de manera medular la información proporcionada, considerada en su conjunto. Se trató únicamente de errores puntuales en algunas de las cifras proporcionadas, lo que carece de la magnitud o relevancia necesaria como para incidir en los hechos sustanciales a que tal información se refiere.

En tercer lugar, como es obvio, no existe en este caso una narración de hechos sustanciales consignada en un documento genuino o auténtico, en los términos que exige la figura penal citada. Se trata, en cambio, de un informe elaborado a partir de registros y datos con que el Ministerio de Justicia cuenta, es decir, de un proceso de creación realizado sobre la base de otros antecedentes, que exige tareas de recopilación, sistematización, abstracción, transcripción y verificación que, como es evidente, no son desarrollados personalmente por el acusado.

c) Las inexactitudes, errores u omisiones no son sinónimo de falsedad.

Sólo para fines pedagógicos, se hace presente que el propio libelo acusatorio permite ratificar lo expuesto precedentemente, pues su texto demuestra la total falta de sustento de la asimilación de errores a falsedades que los acusadores pretenden.

En efecto, los acusadores han incurrido en numerosos errores e inexactitudes en el desarrollo del libelo acusatorio. ¿Se pretenderá, por ello, que han faltado a la verdad o que cometen falsedad en la narración de hechos sustanciales?.

Por ejemplo, en la página 3 de la acusación se sostiene que de los antecedentes revisados por los parlamentarios en la oficina del Señor Secretario de la Cámara de Diputados, correspondientes al oficio N° 107 del

## INFORME COMISIÓN

Ministerio de Justicia, el número de indultados por el delito de tráfico de estupefacientes es de "147". Pero luego, en la página 19, y refiriéndose a la misma información obtenida del citado oficio, señalan que el número de indultados por tráfico de estupefacientes es de "137". En otra parte del libelo acusatorio, sostienen que hay "errores en las cifras" e "inexactitudes" y, páginas después, señalan que se trata de la comisión de delitos producto que la información proporcionada es falsa. En la página 5 de la acusación se señala que "del cotejo de la lista de indultos informada por el acusado y los efectivamente otorgados en el período consultado los diputados Nicolás Monckeberg y Pablo Galilea notaron diferencias sustanciales e inexactitudes evidentes", pero poco después, estas mismas inexactitudes y diferencias pasan a calificarse de falsedades y por ende, constitutivos de delito.

¿Cuál es, entonces, la verdad? ¿Se trata de inexactitudes y diferencias o se trata de faltas intencionales a la verdad? ¿Los diputados incurren en una equivocación o imprecisión o cometen falsedad al calificar unos mismos hechos de una forma y luego de otra? Las dudas son enteramente legítimas, si se hace caso de la argumentación que ellos mismos proponen.

En cambio, un análisis serio y riguroso de los hechos y de las normas, como el propuesto en esta contestación, permite descartar que los diputados acusadores hayan pretendido faltar a la verdad en la información que entregan a la Cámara para fundar su acusación, del mismo modo que la imputación de falsedad que se ha esgrimido contra el Ministro de Justicia.

4. No hay falso testimonio en la información proporcionada por el ministro.

La acusación formulada también plantea, aunque sin especificar de qué modo, que el Ministro de Justicia habría incurrido en el ilícito penal del artículo 210 del Código del ramo, por los errores e inexactitudes en la información relativa a los indultos concedidos que proporcionó a requerimiento de ciertos parlamentarios.

La citada disposición penal sanciona al que ante la autoridad o sus agentes perjurar o diere falso testimonio en materia que no sea contenciosa.

Deberá suponerse, dado que los acusadores no se molestan en explicarlo, que la imputación señalada se estima configurada por los errores u omisiones en la información que el Ministro proporcionó verbalmente a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados. Siendo así, basta para desvirtuar esta imputación, señalar que el delito de perjurio del artículo 210 es una forma general de faltar a la verdad bajo la fe del juramento o promesa de verdad, tanto ante autoridad judicial (en causas no contenciosas), como ante la autoridad no perteneciente al orden judicial (en materias administrativas), siendo una figura genérica frente a la cual el falso testimonio sería un caso especial.

Por lo tanto, no solo se requiere que exista una falta a la verdad, es decir, una declaración maliciosamente falsa, que ya se ha demostrado no existir en este caso, sino además, que ella se preste bajo juramento o promesa de decir verdad dentro de un proceso judicial o administrativo formalmente incoado.

## INFORME COMISIÓN

Pues bien, el Ministro, además de no haber faltado a la verdad como ha quedado acreditado, no ha declarado en una causa o proceso judicial o administrativo ni bajo juramento o promesa de decir verdad en ninguna de las ocasiones que asistió a la Cámara de Diputados para proporcionar las informaciones requeridas. En consecuencia, la conducta del Ministro de Justicia, en modo alguno puede entenderse comprendida en la tipificada por dicho artículo.

5. El Ministro ha actuado de buena fe. Inexistencia de dolo.

La doctrina ha definido al delito como una acción u omisión típica, antijurídica y culpable. De lo dicho se infiere que los presupuestos de la punibilidad son una acción u omisión (conducta), su adecuación a la descripción legal (tipicidad), su carácter contrario al ordenamiento jurídico (antijuridicidad) y su atribución a la responsabilidad personal del autor (culpabilidad).

Para que pudieran configurarse los ilícitos imputados por los acusadores, sería necesario que se reúnan todos los elementos del tipo penal y que la conducta del acusado se enmarque dentro de éste. Ello no ha podido ocurrir, no solo por la inexistencia de los demás elementos objetivos de los tipos penales invocados, sino también porque en las actuaciones del Ministro no ha concurrido el elemento subjetivo del tipo, es decir, el dolo.

El dolo se ha definido como el conocimiento del hecho que integra el tipo, acompañado por la voluntad de realizarlo o, al menos, por la aceptación de que sobrevenga el resultado como consecuencia de la actuación voluntaria. Sin embargo, según se demuestra en los siguientes antecedentes, el Ministro ha actuado en todo momento de buena fe, y sus conductas carecen de dolo, es decir, no ha existido el elemento subjetivo que permitiría atribuirle la responsabilidad penal de los hechos.

a) Conductas y acciones que demuestran la buena fe del Ministro.

El Ministro actuó de buena fe, proporcionando los antecedentes que tenía a su disposición sobre la materia. Estos antecedentes fueron entregados a la Cámara de Diputados a través de oficios, contestando las consultas que ésta formuló y, además, verbalmente por el mismo Ministro en las sesiones ante la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, lo que demuestra su total disposición y buena fe.

Todos los datos que el Ministro tenía respecto de los indultos han sido a la fecha proporcionados a la Cámara de Diputados. Son datos que se encuentran en poder de quienes los solicitaron, sin que sea posible, por lo tanto, señalar que por parte del Ministro hubo intención de ocultarlos. Además, el mismo Ministro reconoció el error que existía en la entrega de los datos a la Cámara y rectificó dichas cifras, en cuanto le fue posible contar con la información completa, de manera verbal en las sesiones pertinentes. Unido a lo anterior, una vez verificado el error, el Ministro ordenó que se instruyera un sumario en el Ministerio, tendiente a determinar las causas de los errores e inexactitudes detectadas y las eventuales responsabilidades administrativas por aquellos.

## INFORME COMISIÓN

Las conductas referidas, adoptadas con prontitud y diligencia, excluyen toda sospecha de intencionalidad o dolo en los errores originales y demuestran, una vez más, la absoluta buena fe que ha inspirado el actuar del Ministro.

b) Ausencia de dolo.

Como se ha señalado con anterioridad, para que se tipifiquen los delitos que los acusadores le imputan al Ministro, es necesario que éste hubiese actuado con dolo, es decir, hubiese tenido conocimiento que la información que proporcionó contenía errores, o bien que hubiese sabido de dichos errores e igualmente la hubiese proporcionado.

Ninguno de estos elementos se dio en la actuación del Ministro, pues no tenía conocimiento de tales errores cuando entregó la información y una vez que se enteró de ellos, su actuar estuvo destinado a enmendarlos y a proporcionar la información que correspondía, además de tomar las medidas administrativas tendientes a determinar las personas responsables de la entrega errónea de dicha información.

La corrección de las cifras no fue producto de requerimiento alguno. Lo hizo de oficio, en aras a que el Congreso Nacional estuviera correctamente informado.

La responsabilidad penal es personal y el error en que incurrió la o las personas que proporcionaron dichos antecedentes, no le puede ser imputado al Ministro y, por lo tanto, sostenerse que él ha cometido tales delitos.

c) No se ha comprobado la falsedad de la información entregada.

Finalmente, no obstante que el Ministro no ha incurrido en faltas a la verdad en sus actuaciones, es necesario precisar que una eventual falsedad de la información elaborada por el aparato administrativo del Ministerio para dar cumplimiento a lo requerido, tampoco ha sido acreditada.

En efecto, como se ha señalado antes, al detectarse los errores y omisiones de la información originalmente proporcionada, se dio inició a una investigación sumaria en el Ministerio de Justicia tendiente a determinar las causas de tales equívocos y las responsabilidades que correspondan a la o las personas que intervinieron en la recopilación de dicha información. Por lo mismo, mientras dicho sumario no se termine, no es posible argumentar, como lo han hecho los diputados, que la información entregada por el Ministro sea falsa. Como también se ha señalado, los acusadores confunden el error en la entrega de información con la falsedad de ésta. Mientras la investigación sumaria no este concluida, no es posible sostener de manera categórica, como lo han hecho los acusadores, que dicha información sea falsa y menos que el Ministro ha cometido los delitos que se le imputan.

Cabe señalar a este respecto, que la Cámara no pidió copia de los decretos de indulto, sino que se informara sobre los indultos concedidos (Of. 071/2004) desde 1999 a la fecha. Más tarde perfeccionó la petición, requiriendo la individualización de las personas favorecidas y de los delitos por los que se encontraban condenadas (Of. N° 7808/2004). Nunca se requirió, por tanto, una copia de documentos, sino elaborar un informe sobre el particular. Ello supone, por una parte, recopilar la información y, por la otra,



## INFORME COMISIÓN

prepararla y ordenarla. En ese trabajo de elaboración se cometió el error, que luego fue rectificado.

La información pedida -toda ella- se entregó. Eso es lo relevante.

3. Precisiones sobre los hechos.

Sin perjuicio de todo lo anterior, los errores en la entrega de información obedecen a lo siguiente:

a. Diferencia en el número total de indultos.

En primer lugar, como es de conocimiento de los señores Diputados, el número de solicitudes de indulto que se reciben periódicamente en este Ministerio, obliga a la administración a organizar sistemas de trabajo cuya información se encuentra disponible para su análisis y tratamiento contra mes vencido y, en su caso, semestralmente, a fin de completar las estadísticas correspondientes a estas materias. Sistema que, por lo demás, es común a toda la Administración del Estado y no sólo a este Ministerio.

Fue sobre la base de dicha estructura que se elaboró, en cada oportunidad, la respuesta a las solicitudes de información formuladas por la H. Cámara de Diputados. En efecto, el primer oficio remitido por la Cámara de Diputados, fue recibido por este Ministerio el 23 de abril del presente año. En consecuencia, la información que se proporcionó en respuesta al referido oficio, de fecha 25 de mayo del 2004, era la que estaba disponible al 31 de marzo de 2004. Dicha información, a su vez, fue la que se complementó y envió a la Honorable Cámara, en respuesta al Oficio remitido por ella con fecha 24 de junio de 2004 y respondido por esta Secretaría de Estado, mediante el Oficio Reservado de fecha 6 de agosto de 2004. En ambas ocasiones, se informaron 235 indultos concedidos en el período.

Posteriormente, este Ministerio fue requerido por el Diputado Nicolás Monckeberg Díaz con fecha 18 de agosto de 2004, a fin de que proporcionara información respecto de aquellos indultos concedidos por razones humanitarias, esto es, de enfermos terminales y postrados, información que fue proporcionada con fecha 30 de agosto de 2004, la cual, por las mismas razones antes expuestas, se refiere a los antecedentes disponibles al cierre del mes de marzo del presente año.

En consecuencia, la diferencia entre el número de indultos solicitados que se informó originalmente, esto es, 2.028 solicitudes, y la cifra indicada en las audiencias sostenidas los días 4 y 6 de octubre pasado ante las Comisiones de Constitución, Legislación y Justicia del Senado y de la Cámara de Diputados, esto es 2.097 solicitudes, se explica de la siguiente manera.

La información otorgada en respuesta a los oficios de 7 de abril y 24 de junio de 2004, respectivamente, se refiere a aquella disponible al 31 de marzo de 2004, fecha de cierre del mes inmediatamente anterior a la primera solicitud. A su vez, la información otorgada por este Ministerio en las sesiones de fecha 4 y 6 de octubre del presente año ante las Comisiones de Constitución Legislación y Justicia del Senado y de la Cámara de Diputados, fue actualizada con aquella disponible al 30 de junio de 2004, fecha de cierre del primer semestre de este año. En este caso, la diferencia existente entre el número de

## INFORME COMISIÓN

indultos solicitados al 31 de marzo de 2004 y aquellos solicitados al 30 de junio, es de 69 solicitudes, haciendo un total de 2.097.

A su vez, la diferencia entre el número de indultos concedidos al 31 de marzo de 2004 y aquellos otorgados al 30 de junio del presente año, es de 29 casos, alcanzando la cifra de 264 indultos concedidos en el período 1999 al 30 de junio de 2004.

Respecto del total de indultos solicitados y concedidos e informados al 31 de marzo de 2004, hubo 20 casos cuyos antecedentes no fueron debidamente contabilizados en la Sección de Indultos del Ministerio. Estos indultos concedidos corresponden al total del período, sin que hubiera ánimo alguno de ocultarlos.

Por su parte, 9 indultos concedidos corresponden, en particular, a los indultos otorgados durante los meses de abril, mayo y junio del año 2004, es decir, fruto de la actualización de los antecedentes a esa fecha, lo que sumados a la cifra descrita en el párrafo precedente dan cuenta del diferencial descrito relativo al total de indultos concedidos.

De esta forma, se trata de un proceso que ha permitido precisar y certificar, caso a caso, el número total de solicitudes de indulto ingresadas durante el período 1999 - 2004 ( mes de junio), sin perjuicio del error administrativo que explica la omisión de 20 indultos concedidos durante el período antes informado y de 9 indultos concedidos que son producto de haber actualizado la información entre el 31 de marzo y el 30 de junio de este año.

Lo antes expuesto también permite explicar la diferencia entre el número de personas beneficiadas con indulto particular y que habían sido condenadas por el delito de tráfico de estupefacientes, informadas al 30 de marzo del 2004, respecto del número de beneficiados al 30 de junio, cifra que alcanza a los 160 casos. Es decir, la circunstancia de haberse omitido 20 indultos y de haberse actualizado al 30 de junio (lo que resultó en 9 casos adicionales), explica que dicha cifra haya aumentado en 22 casos.

No se trata, en consecuencia, de universos distintos sino que la información ha sido completada y actualizada al 30 de junio del año 2004. Al respecto, cabe destacar que los acusadores hacen caudal de diversos hechos, todos los cuales tienen el mismo origen: un error administrativo.

b. Indulto por razones de salud.

En cuanto a que el Ministerio no haya dicho la verdad respecto de aquellos solicitantes que se les concedió la gracia del indulto en consideración a razones de salud, cabe puntualizar que, conforme a lo señalado previamente, es falso que se haya ocultado información, toda vez que en base a la omisión involuntaria de 20 indultos concedidos, sumados los 9 casos comprendidos en la actualización realizada al 30 de junio del año 2004, da como resultado un total de 5 indultos adicionales concedidos por razones humanitarias y 6 casos en que los beneficiados no fueron informados como terminales, sin perjuicio de tener ese carácter.

De lo anterior se desprende que la información proporcionada al Diputado Nicolás Monckeberg, en la data actualizada y completa, presentada a

## INFORME COMISIÓN

la Cámara el 6 de octubre, demuestra un total de 28 casos de beneficiados mediante la gracia del indulto, al 30 de junio del 2004.

En ese sentido, no se está hablando de universos o totales distintos, sino que de los mismos casos informados en su oportunidad, a los que deben agregarse los 20 indultos omitidos y los 9 que forman parte de la actualización realizada al 30 de junio del presente año.

c. Diferencia entre lo informado por Gendarmería y lo informado por el Ministerio de Justicia.

Respecto de la diferencia con el dato proporcionado por Gendarmería, cabe precisar que al 30 de junio del 2004, la Dirección Nacional de Gendarmería informó a esta Secretaría de Estado, 1568 solicitudes de indulto provenientes de personas que se encontraban cumpliendo condena en algún recinto penitenciario.

La citada información no da cuenta, debido a sistemas de trabajo y de registro interno de dicho Servicio, de aquellas personas que se encuentran cumpliendo condena en el medio libre (por ejemplo personas que han sido condenadas a reclusión nocturna o que han cumplido la pena principal y ésta fue remitida) y que presentan sus solicitudes directamente al Patronato Local de Reos, a los Centros de Reinserción Social o directamente al Ministerio de Justicia. Lo anterior deja de manifiesto que existen diversas vías para hacer llegar a la autoridad una solicitud de indulto, lo que debe evaluarse caso a caso.

Con todo, y en conformidad a la ley, es el Ministerio de Justicia y no Gendarmería, el encargado de evaluar los antecedentes para conceder o denegar, en su mérito, las solicitudes de indulto que se le hagan llegar en tiempo y forma.

En síntesis, el informe que provee Gendarmería en este sentido, no sólo da cuenta de una sola de las variadas vías de procedencia de solicitudes de Indultos, sino que además es expresivo de solicitudes, en el sentido más abierto y genérico del término, y no en particular, de indultos concedidos. Por tanto, cualquier asimetría en esto no constituye irregularidad alguna.

d. Indulto a J. Cid. Cortés.

Finalmente, en lo que se refiere al Decreto N° 233, de 27 de febrero del 2004, del Ministerio de Justicia, que concedió indulto a don Jerobaal Elías Cid Cortés, mediante la modalidad de reducir en 300 días la pena principal y las accesorias a las que se encontraba condenado, cabe señalar lo siguiente:

Al reducir la pena principal de 541 días, también se redujo la pena accesoria concerniente a la suspensión de cargo u oficio público y la de suspensión para conducir vehículos motorizados por 1 año, por cuanto dichas penas surtían efecto sólo durante el tiempo que durara la condena.

Sobre esa base, la información proporcionada a la Cámara de Diputados da cuenta del tratamiento del caso Cid Cortés en iguales términos que en los demás casos similares, en tanto el cuadro informativo de datos remitido hacía mención, en general, a la condena principal y a la pena accesoria de multa que hubiere sido objeto de indulto, sin detallar el resto o el total de las penas accesorias aplicadas, a menos que ellas fueran el único objeto del indulto o que

## INFORME COMISIÓN

se tratara de enfermos terminales. Ello puede ser corroborado en base a la simple lectura de dicho documento.

## 2º NO SE HA INFRINGIDO REGULACIÓN DE LA DELEGACIÓN.

Los acusadores señalan, como segundo cargo, que el Ministro de Justicia se ha atribuido funciones propias del Presidente de la República, por cuanto ha calificado los requisitos para otorgar indultos, materia que no está incluida en la delegación de firmas.

Sin perjuicio de reiterar que esto implica juzgar la legalidad de un decreto supremo que el Ministro acusado no dictó, y que ésta no es la instancia para examinar la legalidad de dicho acto, según se demuestra a continuación, éste no ha incurrido en la infracción que se le imputa, sino que ha actuado válidamente en uso de las atribuciones que la ley le confiere

### 1. Marco normativo de la facultad para conceder indultos.

De acuerdo al artículo 32 N° 16 de la Constitución, es atribución del Presidente de la República otorgar indultos particulares en los casos y formas que determine la ley.

La misma facultad tenía durante la Constitución de 1925. (Artículo 72 N° 12).

La ley encargada de fijar las normas generales para conceder indultos particulares a que se remite la Constitución, es la ley N° 18.050, de 1981. En ella se establece que la facultad para calificar la concurrencia de los requisitos para denegar los indultos recae en el Presidente de la República. Sin embargo, existen, desde la vigencia de la Constitución de 1925, dos importantes cuerpos jurídicos que también se encargan de establecer normas regulatorias de los indultos particulares. Estos también son leyes que regulan los casos y formas de indultar de acuerdo al citado 32 N° 16.

En primer lugar, la ley N° 16.436, que establece materias que podrán ser objeto de delegación por parte del Presidente a distintos funcionarios públicos. Esta establece, en el apartado IX N°2, que el Ministro de Justicia podrá dictar decretos de indultos, remisiones y conmutaciones de las penas de multas, de penas corporales inferiores a 5 años y un día, de inhabilitación para cargos y oficios públicos y profesiones titulares.

En segundo lugar, la ley N° 16.840, a través del artículo 65, autoriza al Presidente de la República para disponer nuevas delegaciones de la firma del despacho y documentación correspondiente a las Secretarías de Estado y Servicios de su dependencia, mediante el procedimiento establecido en el inciso segundo del artículo 5° de la Ley N° 16.436, esto es, distribuyendo y estableciendo nuevas delegaciones de firma.<sup>11</sup>

La dictación de este último cuerpo legal tuvo como clara consecuencia, ampliar el ámbito de las materias sobre las cuales el Presidente de la República podía autorizar delegaciones en sus Ministros de Estado u otros colaboradores.

---

<sup>11</sup> Soto K. Eduardo, “La delegación de firma en el derecho administrativo chileno”, Anexo Gaceta Jurídica, 1993/N°160, p. 3.

## INFORME COMISIÓN

Así, en el caso de los indultos particulares, los Ministros quedaron facultados no solo para dictar decretos que se refiriesen a indultos de penas inferiores a cinco años, como señalaba la ley N° 16.436, sino también todos los demás casos de indulto, con la única limitación de que no se refiriesen a delitos con penas de muerte, presidio perpetuo y delitos contra la seguridad del Estado.

En efecto, en virtud de la última autorización para delegar concedida por la ley N° 16.840, en 1981, el gobierno de turno, dictó el decreto supremo. N° 924, del Ministerio de Justicia. En éste se faculta al Ministro de Justicia para dictar, bajo la fórmula "por orden del Presidente de la República", indultos de penas privativas y restrictivas de libertad y las accesorias correspondientes, con excepción de los indultos que recaigan en las penas de muerte, presidio perpetuo y en delitos contra la seguridad del Estado.

Entonces, la habilitación para que el Ministro de Justicia dicte decretos que conceden indultos bajo la fórmula "Por orden del Presidente", está establecida en normas de rango legal. Por lo tanto, la expedición de los decretos de indulto por el Ministro de Justicia se ajusta al mandato constitucional de que los indultos se deben conceder en la forma que señale la ley.

Dicha "forma", no sólo se refiere a la ley N° 18.050 sobre normas generales para conceder indultos particulares, sino que también a todas las otras disposiciones legales y reglamentarias vigentes en la materia, como la que regula la delegación de facultades.

2. El marco normativo en virtud del cual se dictó el decreto supremo N° 924 de 1981, no distingue entre delegación de funciones y delegación de firma.

Existe una diferencia entre la delegación de funciones y la delegación de firmas, tal como señalan los acusadores. Dicha distinción ha sido establecida por el legislador a través de la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado, ley N° 18.575, de 1986.

En efecto, los incisos primero y segundo del artículo 41 de dicha ley orgánica, regulan la delegación de funciones en general, señalando los requisitos, características y efectos. Luego, el inciso final establece que podrá igualmente delegarse la facultad de firmar, por orden de la autoridad delegante, en determinados actos sobre materias específicas.

La diferencia fundamental entre una y otra dice relación con sus efectos, específicamente en materia de responsabilidad. En el caso de la delegación de funciones, como señala la letra d) del inciso primero del artículo 41, la responsabilidad por las decisiones administrativas que se adopten o por las actuaciones que se ejecuten, recaerá en el delegado, sin perjuicio de la responsabilidad del delegante por negligencia en el cumplimiento de sus obligaciones de dirección o fiscalización. En cambio, en el caso de la delegación de firmas, es responsable el delegante, sin perjuicio de la responsabilidad que al delegado le pudiera afectar por negligencia en el ejercicio de la facultad delegada.

## INFORME COMISIÓN

Pero esta distinción es propia de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, dictada en 1986. Con anterioridad a ella, las leyes que se referían a delegación no distinguían entre delegación de funciones y de firma, ni mucho menos entre sus efectos.

Efectivamente, la ley N° 16.436 establece sólo un catálogo de las materias que serán objeto de delegación de firma, siendo necesaria previamente, de acuerdo a la misma ley, la autorización del Presidente de la República a través de un decreto supremo. No existe en dicho texto legal, ninguna disposición a través de la cual se pueda deducir que exista distingos entre delegación de firmas y de funciones. Tampoco, se advierten atisbos de distingos en el artículo 65 de la ley N° 16.840, que tuvo por objeto autorizar al Presidente para disponer nuevas delegaciones.

De esta forma, el decreto supremo N° 924, de 1981, dictado en virtud de las leyes anteriormente mencionadas, menos podía establecer la distinción a que se refieren los acusadores, pues tal como se ha señalado, dicha distinción es posterior, propia de la ley N° 18.575, dictada en 1986. Dicho de otra forma, el decreto supremo N° 924, de 1981 a través del cual se dictaron los decretos supremos de indultos, hoy cuestionados por los acusadores, comprende en si no sólo la delegación de firma, sino que también la delegación de la función.

Así, al Ministro de Justicia, no sólo le corresponde firmar por orden del Presidente los decretos que conceden indultos, sino que además le corresponde calificar las circunstancias y requisitos para acceder a tal beneficio.

3. No se puede desconocer la vigencia de las leyes N° 16.436 y 16.840 y del decreto supremo N° 924 de Justicia.

De acuerdo a los acusadores, a través de este marco normativo, se delega la facultad de firmar en lugar de la autoridad delegante, sin delegar la función o atribución concreta. Dicha interpretación trae como consecuencia desconocer la vigencia de las normas contenidas en las leyes N°16.436 y N°16.840, así como también del decreto supremo N° 924, de 1981, dictado en virtud de las anteriores. Lo anterior por cuanto los acusadores distinguen entre delegación de firma y delegación de funciones.

Tal distinción, como ya se ha señalado, sólo está contenida, a partir de 1986, en la Ley O, no siendo entonces permitido, de acuerdo a principios de interpretación, distinguir en una ley que no contenía distinción alguna.

Aquellas normas que los acusadores pretenden desconocer a través de esta caprichosa interpretación, no han sido derogadas y tanto la doctrina como la jurisprudencia de la Contraloría General de la República, han validado su actual vigencia. A mayor abundamiento, a través del artículo 4° de la ley N° 16.436, se dispone la necesidad de una norma derogatoria para que se entienda no existir la facultad delegada.

En efecto, la disposición señala: "Para que los funcionarios indicados en el artículo 1° puedan hacer uso de las facultades que les concede la presente ley, será necesaria autorización del Presidente de la República, extendida

## INFORME COMISIÓN

mediante decreto supremo, la que podrá revocarse a través del mismo procedimiento”.

La disposición reúne dos importantes mandatos respecto a la facultad de delegación. En primer lugar, establece que el funcionario a quien se le otorga por ley la facultad de delegación requiere, para ponerla en ejercicio, de una autorización previa del Presidente de la República a través de decreto supremo. En segundo lugar, señala que habiéndose dictado el decreto supremo que contemple la autorización presidencial específica, dicha autorización permanece vigente en el tiempo mientras no se dicte un decreto que la revoque.

En el caso concreto, el decreto supremo que autorizó al Ministro de Justicia a dictar decretos de indultos es el decreto supremo. N° 924 de 1981. Este decreto conserva hasta la fecha su vigencia, ya que no se ha dictado un decreto que contemple la revocación de la autorización allí conferida por el Presidente de la República al Ministro de la cartera.

De este modo, carece de fundamento la imputación de los acusadores de que el Ministro de Justicia actuó sin mediar norma habilitante. Por el contrario, la norma delegatoria contenida en el decreto. N° 924 de 1981, con fundamento en las leyes N° 16.436 y N° 16.840, no puede ser asimilada a una mera delegación de firma, pues a la fecha de su dictación la delegación no era susceptible de distinciones, comprendiendo tanto la función como la firma de los actos en que se ejerce.

4. La ley N° 18.050 ha sido objeto de una interpretación aislada y errónea por parte de los acusadores.

Tal como señalan los parlamentarios en el libelo acusatorio, de acuerdo a la ley N° 18.050 corresponde al Presidente de la República calificar la concurrencia de los requisitos para denegar una solicitud de indultos. Del mismo modo, dicha ley otorga al Presidente en casos calificados la facultad de prescindir de los requisitos establecidos en la misma para indultar.

Sin embargo, dicha ley ha sido analizada por los acusadores sin considerar el conjunto de otras normas que se refieren a esta facultad presidencial. En efecto, y tal como ya se ha descrito, las leyes N°s 16.436 y 16.840 se refieren a esta materia, en el sentido de facultar al Ministro del ramo a dictar decretos de indultos, previa autorización del Presidente de la República, la que se otorgó mediante el decreto. N° 924, de 1981, de Justicia, vigente en la actualidad.

De acuerdo a ello, la facultad que tiene el Ministro de Justicia no sólo le permite firmar decretos de indulto, sino también calificar las circunstancias en cuya virtud se otorga el beneficio, toda vez que la norma delegatoria le ha atribuido la función de otorgar dichos indultos, pues el decreto N° 924, de 1981 fue dictado bajo la vigencia de un marco normativo que reunía en la persona del delegado la facultad de decidir y la facultad de firmar.

En ese sentido, los decretos cuestionados por los acusadores, no pueden ser analizados únicamente a la luz de la ley N° 18.050 excluyendo las normas vigentes sobre delegación, así como tampoco es posible hacer extensiva a éstas la distinción entre delegación de funciones y delegación de firma, que

## INFORME COMISIÓN

posteriormente ha venido a crear la Ley Orgánica Constitucional de Bases de la Administración del Estado.

5. El Ministro de Justicia actuó en conformidad al rol que por ley se le ha otorgado.

El marco normativo al que se ha hecho referencia, deja de manifiesto que es el ordenamiento legal vigente el que ha conferido al Ministro de Justicia la función de dictar decretos relativos a indultos particulares. Dicha función no puede dejar de interpretarse sino a la luz del rol esencial que corresponde al Ministro cual es, de acuerdo a la Constitución, colaborar directa e inmediatamente con el Presidente de la República en el Gobierno y Administración del Estado. (Artículo 33 de la Constitución.). En dicha tarea el Ministro debe velar por el cumplimiento de las normas relativas a su sector.

Consecuente con lo anterior, la ley orgánica del Ministerio de Justicia ordena al Ministro de la cartera, ejecutar las acciones que la ley o el Presidente de la República le encomienden.

Tal como se ha señalado, a través de las leyes N° 16.436 y N°16.840, se ha delegado en el Ministro de Justicia la facultad de dictar indultos particulares. Dichas normas se encuentran en el ámbito de funciones que el Ministro de Estado respectivo, no puede dejar de ejecutar, pues tanto a través de la Constitución, como de la ley orgánica del Ministerio de Justicia, se le encomienda a éste ejecutar las leyes y funciones propias de su sector. En consecuencia, el Ministro de Justicia, no puede dejar sin ejecución la facultad que por ley se le encomienda, pues ello significaría vulnerar normas de derecho público, y por ende, infringir el principio de legalidad que obliga a los órganos de la administración del Estado a actuar toda vez que se les han conferido atribuciones.

6. Corolario.

El Ministro de Justicia cuenta con atribuciones suficientes y plenamente vigentes para ejercer, por delegación del Presidente de la República, la función de conceder indultos particulares, en la que se incluye tanto la facultad de ponderar los antecedentes para resolver, como la de firmar el acto administrativo respectivo.

3º NO SE HA INFRINGIDO LA REGLA DE LOS CASOS CALIFICADOS, PUES ESTAMOS FRENTE A UNA POTESTAD DISCRECIONAL.

Los acusadores alegan, en tercer lugar, que el Ministro de Justicia, ha infringido la ley al otorgar indultos sin cumplir los requisitos exigidos por la ley N°18.050, que fija las normas generales para conceder indultos particulares.

Específicamente, esgrimen que el beneficio ha recaído masivamente en delincuentes habituales o reincidentes, lo que se encontraría prohibido, de conformidad a lo dispuesto en la letra c) del artículo 4º de la ley, que señala que deben denegarse las solicitudes de indulto: "cuando se trate de delincuentes habituales o de condenados que hubieren obtenido indulto anteriormente".



## INFORME COMISIÓN

Ahora bien, debido a que en el artículo 6º, del mismo cuerpo legal, se faculta al Presidente de la República, para prescindir de los requisitos establecidos en la ley -incluido la denegación de la solicitud cuando se trate de delincuentes habituales- en el evento de tratarse de "casos calificados", los acusadores se han visto también forzados a alegar que se ha infringido dicha norma. En efecto, según los acusadores, casi la totalidad de los casos fueron considerados como "casos calificados", lo que contradice e incumple el espíritu de la norma y la intención del legislador de reservar esta categoría a casos excepcionales.

Respecto de lo anterior, cabe señalar lo siguiente:

1. La calificación de los casos eximidos de cumplir los requisitos constituye una facultad discrecional de la autoridad.

La posibilidad de prescindir de los requisitos exigidos por la ley para conceder un indulto particular, entre los que se incluye la exigencia de no tratarse de delincuentes habituales o reincidentes, constituye una facultad concedida discrecionalmente a la autoridad.

a. El marco normativo que habilita a prescindir de los requisitos legales.

La autoridad se encuentra legalmente facultada para que en ciertos casos, los que ella evalúa como calificados, y siempre que se den las otras condiciones contempladas en la normativa, pueda prescindirse del cumplimiento de los requisitos legales.

La norma que habilita en forma expresa a la autoridad para ejercer dicha facultad, es el artículo 6º de la ley N°18.050, cuyo texto dispone:

"En casos calificados y mediante decreto supremo fundado, el Presidente de la República podrá prescindir de los requisitos establecidos en esta ley y de los trámites indicados en su reglamento, siempre que el beneficiario esté condenado por sentencia ejecutoriada y no se trate de conductas terroristas, calificadas como tales por una ley dictada de acuerdo al artículo 9º de la Constitución Política de la República".

Del tenor de la norma transcrita, constatamos que la potestad de prescindir de los requisitos legales, ha sido conferida a la autoridad en términos abiertamente discrecionales. Esto se manifiesta, por un parte, en el hecho de que se entrega a la autoridad la tarea de estudiar y evaluar si un caso concreto reúne o no las condiciones necesarias para ser catalogado de "calificado". Y, por otra, al considerar que en la medida que se cumpla con las exigencias prevista en la norma, se puede excepcionar del cumplimiento de todos los requisitos establecidos en la ley y los trámites indicados en su reglamento, y no sólo de los requisitos establecidos en el artículo 4º.

El carácter discrecional con que ha sido otorgada la facultad, por tanto, es relevante, puesto que permite explicar si la actuación de la autoridad se ajusta o no al mandato legal. En otros términos, constituye los márgenes dentro de los cuales puede accionar la autoridad. Si la actuación de la autoridad acusada se ajustó a lo dispuesto en el artículo 6º de la ley, es decir, si procedió a evaluar caso a caso y en base a dicho análisis, determinó que éstos podían eximirse del requisito de no tratarse de delincuentes habituales o

## INFORME COMISIÓN

reincidentes, no hay razón alguna para enjuiciar el accionar de la autoridad ministerial, que claramente se ciñe al mandato legal.

b. La calificación de los casos debe realizarlo la autoridad delegada.

Conforme a lo señalado en el artículo 6° de la ley, precepto supuestamente incumplido según los acusadores, el Presidente de la República puede conceder un indulto particular, prescindiendo de los requisitos establecidos tanto en la ley como en el reglamento, cuando se trate de un caso calificado. La normativa faculta al Jefe del Estado, lo que es coherente con el mandato constitucional del artículo 32 N°16, que dispone que a él le corresponde la atribución especial de otorgar los indultos particulares en los casos y forma que determina la ley.

No obstante, no es el Presidente de la República quien califica materialmente las solicitudes del indulto, sino que el Ministro de Justicia, puesto que la firma de los indultos particulares es una materia que se encuentra delegada en el ministro de la cartera señalada.

Con motivo de la delegación de firma reglamentada, en consecuencia, los decretos que conceden indultos particulares, ya sea cuando se cumplan los requisitos que establece la ley N° 18.050 o bien cuando se prescinde de ellos, en virtud de la habilitación del artículo 6°, son firmados por el Ministro de Justicia bajo la fórmula "por orden del Presidente de la República".

De allí que sea dicha autoridad ministerial la que se encuentra acusada de infringir la ley al otorgar indultos sin cumplir los requisitos previstos en la ley N°18.050, y no el Presidente de la República. Es al Ministro de Justicia, a quien se le imputa indultar masivamente a delincuentes habituales y reincidentes.

c. El ejercicio de la facultad se encuentra sujeta a ciertas exigencias.

Prescindir de los requisitos establecidos en la legislación para conceder un indulto particular, aun cuando es una facultad conferida discrecional o privativamente a la autoridad, se encuentra sujeta al cumplimiento de ciertas exigencias..Dichas exigencias, señaladas en la mismo artículo 6° de la ley, son verdaderas salvaguardas que el legislador ha contemplado para el debido o correcto ejercicio de la facultad, las que, además, no son excluyentes la una de la otra, sino que deben concurrir copulativamente en cada caso sometido al conocimiento de la autoridad.

De manera, entonces, que para conceder un indulto particular bajo el amparo de dicha norma, la autoridad ministerial debe revisar y estudiar si la solicitud de indulto reúne, copulativamente, los siguientes requisitos:

-Debe tratarse de casos calificados.

-Debe efectuarse mediante decreto supremo fundado.

-El beneficiado debe estar condenado por sentencia ejecutoriada.

-No debe tratarse de conductas calificadas de terroristas.

-Las solicitudes de indulto se evalúan en forma casuística por la autoridad.

Las solicitudes de indulto particular deben ser analizadas caso a caso por la autoridad correspondiente. Es decir, deben ser evaluadas en forma casuística.

a. La estadística no es un argumento jurídico idóneo.

## INFORME COMISIÓN

Los acusadores se permiten alegar que se ha vulnerado el artículo 6° de la ley N°18.050, acudiendo para ello a la cantidad de veces en que la autoridad ha ejercido dicha facultad. En efecto, el argumento de que se valen para respaldar su acusación, está dado en atención a que serían muchos los casos considerados como "casos calificados". En concreto, alegan que prácticamente la totalidad de los indultos concedidos por el Ministro de Justicia se amparan en esta facultad. En otras palabras, es una cuestión estadística lo que critican, sostienen que son numerosos los casos exceptuados de cumplir los requisitos establecidos en la ley. Si fueran pocos o ninguno los casos catalogados de "casos calificados", probablemente no reclamarían por esta facultad o, al menos, no lo harían por un tema de números.

Pero la estadística no es un argumento jurídico idóneo para estos efectos, no se puede construir sobre la base de cálculos numéricos el alegato de que el Ministro de Justicia ha contrariado el espíritu e intención de la norma, que habilita para conceder indultos prescindiendo de los requisitos legales, ya que ello se contrapone tanto con la naturaleza de la facultad misma, que ha sido conferida en forma discrecional o privativa a la autoridad, como con la naturaleza propia de los indultos particulares, que no admiten la generalización. Los indultos regulados en la ley N°18.050 son casos individuales.

De modo que el ejercicio de la facultad, el poder calificar si una determinada solicitud de indulto reúne o no las condiciones para poder prescindir de alguna de las exigencias legales, no pasa por un tema de cuantos casos se han otorgado bajo el amparo de la norma, sino que se relaciona con el caso concreto, con el análisis de los antecedentes específicos del caso, considerado en forma aislada, para determinar si se dan los supuestos legales.

b. La autoridad debe ponderar las circunstancias propias de cada caso.

La facultad de conceder un indulto particular y, por ende, el poder prescindir en un caso determinado de los requisitos legales exigidos para su otorgamiento, exige que la autoridad analice las circunstancias propias de cada caso sometido a su conocimiento. No se puede, por tanto, generalizar. No se puede agrupar varias solicitudes de indulto particular, por semejantes que sean sus circunstancias fácticas y jurídicas, y luego emitir un pronunciamiento conjunto sobre ellas. Las solicitudes de indultos particulares, se analizan y resuelven en forma absolutamente individual. De manera que lo relevante para efectuar la calificación de los indultos que regula la ley N°18.050, es la ponderación o evaluación de las particularidades propias y precisas que en cada caso se realice por la autoridad competente.

Esto significa, que basta que el caso reúna en si mismo el carácter de "caso calificado", ponderado discrecionalmente por la autoridad, para que pueda concederse el indulto particular, con total independencia de otros casos presentados.

Por lo mismo, si una vez realizado el análisis del caso concreto, y si este resulta favorable para el sujeto, el acto administrativo que se dicta para concederlo, es un acto singular que afecta sólo a un sujeto determinado -el beneficiado con el indulto- y no para un grupo de sujetos.

## INFORME COMISIÓN

Que ello termine siendo coincidente con otros casos, desde el punto de vista de los delitos indultados, no es algo que se persiga por la autoridad. Más todavía en este caso, en que se analizan cinco años. Por lo mismo, dos gobiernos y tres Ministros de Justicia.

3. La excepcionalidad es una construcción artificiosa.

En virtud de lo expuesto en los apartados anteriores, queda de manifiesto que la excepcionalidad atribuida a los "casos calificados", por parte de los acusadores, no es más que una construcción artificiosa, destinada a justificar, aunque desacertadamente, su acusación.

Intentan confundir las cosas, haciendo parecer que el estándar normativo consagrado en el artículo 6º de la ley N°18.050, exige no sólo que se trate de "casos calificados", sino que sea un número determinado y reducido de casos calificados, que ellos denominan como caso excepcionales. No obstante, la facultad ha sido conferida discrecionalmente a la autoridad para prescindir de los requisitos legales, en la medida que se cumpla con todas las exigencias que la propia norma señala, esto es: que se trate de un caso calificado, lo que se pondera por la misma autoridad; que se otorgue mediante un decreto supremo fundado; que el beneficiario se encuentre condenado por sentencia ejecutoriada; y, finalmente, que no se trate de conductas calificadas de terroristas.

Como cada una de estas exigencias se ha cumplido íntegramente por cada autoridad que ha ejercido la facultad, a lo largo de los cinco años que se cuestiona por los acusadores, no hay motivo alguno para denunciar, ahora, el actuar del Ministro de Justicia.

4º NO SE HA INFRINGIDO LA REGULACIÓN DE LOS INDULTOS PARA LOS CONDENADOS A PENAS DE MÁS DE CINCO AÑOS Y UN DÍA.

Un cuarto argumento de la acusación, es que se infringieron normas relativas a ciertos indultos.

1. La imputación.

En la página 26 del libelo acusatorio, bajo el numeral 4 del acápite III, se imputa al Ministro de Justicia infringir la ley N° 16.436, que regula la delegación de firma para conceder indultos particulares.

Para sustentar tal imputación, los acusadores invocan el tenor literal del artículo 1º numeral IX de la citada ley, que autoriza al Ministro de Justicia para dictar los decretos que se refieran a "Indultos, remisiones y conmutaciones de las penas de multas, de penas corporales inferiores a 5 años y un día y de inhabilitación para cargos y oficios públicos y profesiones titulares".

Enseguida, desconocen validez al decreto supremo N° 924 de 1981, que contiene delegaciones de facultades al Ministro y cuyo artículo 1º, acápite I, numeral 3.1, incluye entre las materias delegadas "Indultos de penas privativas y restrictivas de libertad y las accesorias correspondientes", exceptuando únicamente "los indultos que recaigan en las penas de muerte, presidio perpetuo y en delitos contra la seguridad del Estado".

## INFORME COMISIÓN

En síntesis, argumentan que la facultad de otorgar indultos que la Constitución confiere al Presidente de la República debe ejercerse conforme a la ley, y que la delegación de esta materia se encuentra regulada por la ley N° 16.436, que excluye de tal mecanismo a los indultos para penas corporales superiores a 5 años y un día.

Al respecto cabe señalar lo siguiente:

2. La delegación contenida en el decreto supremo N° 924 de 1981 se ajusta a la Constitución y a la ley.

Los acusadores desconocen validez al decreto supremo N° 924 de 1981, que contiene la delegación de atribuciones vigente para el Ministro de Justicia, argumentando que esa delegación excedió la ley N° 16.436, porque ésta excluía la delegación del indulto en caso de penas superiores a 5 años y un día.

a. La delegación tiene fuente legal expresa en la ley N° 16.840.

Este primer supuesto para la imputación que se formula al señor Ministro, es completamente falso, pues la delegación de atribuciones en materia de indultos contenida en el citado decreto supremo N° 924 de 1981, tiene expresa fuente legal en el artículo 65 de la ley N° 16.840, disposición citada en los Vistos de dicho decreto.

La disposición legal señalada autorizó expresamente al Presidente de la República para "disponer nuevas delegaciones de la firma del despacho y documentación correspondiente a las Secretarías de Estado y Servicios de su dependencia, mediante el procedimiento establecido en el inciso segundo del artículo 5° de la ley 16.436".

Por su parte, el inciso segundo del artículo 5° de la ley N° 16.436 establece, como procedimiento para la redistribución de las materias delegables en las distintas autoridades y jefaturas superiores, así como para asignar tales materias a nuevas secretarías de Estado que se creen, que ello se hará "mediante decreto supremo que deberá comunicarse a la Cámara de Diputados".

De este modo, la norma legal referida permitió expresamente ampliar las materias delegables por el Presidente de la República que definía la ley N° 16.436, mediante un decreto supremo dictado al efecto.

En el caso de la facultad de otorgar indultos particulares, la autorización conferida por la ley N° 16.840 se ejerció precisamente mediante el decreto supremo N° 924 de 1981, y por ende, el ámbito de la delegación definido en este último reemplazó íntegramente el ámbito que originalmente había definido la ley N° 16.436.

De este modo, los límites o restricciones fijados para la delegación en materia de otorgamiento de indultos en la ley que los acusadores suponen infringida, no están actualmente vigentes, pues fueron derogados por el artículo 65 de la ley N° 16.840 y el decreto supremo dictado conforme a dicho precepto.

b. El alcance de la autorización dada por el artículo 65 de la ley N° 16.840.

Los acusadores también pretenden desconocer el fundamento legal de la delegación en referencia, argumentando que el artículo 65 de la ley N° 16.840 no facultó al Presidente de la República para ampliar las materias delegadas

## INFORME COMISIÓN

por la ley N° 16.436 en el sentido que se hizo respecto de los indultos, porque con ello se habrían eliminado requisitos legalmente establecidos para otorgar tal beneficio.

Sin embargo, esta afirmación es también incorrecta., porque, en primer término, el tenor y alcance de la autorización concedida a la autoridad presidencial mediante el artículo 65 de la ley citada, han sido reiterada y uniformemente ratificados por la Contraloría General de la República desde 1966 hasta la fecha. En tal sentido, pueden citarse los dictámenes N°s 38047/69; 64453/72; 81514/72; 73657/79; 23400/80; 24665/81; 29175/83; 11219/86; 5399/87; 26769/87; 25544/91; 46363/99; 20431/00, todos los cuáles declaran que tal autorización permite al Presidente de la República delegar todas las materias que deban ser objeto de decretos supremos, sin exclusión de ninguna especie.

En segundo término, la delegación contenida en el decreto. N° 924 de 1981 no ha eliminado ningún requisito previsto en la ley para el otorgamiento de indultos particulares. En efecto, las restricciones previstas en la ley N° 16.436, entre ellas, la relativa a indultos sobre penas privativas de libertad superiores a 5 años y un día, no constituían limitaciones a la atribución presidencial de otorgar indultos, sino que únicamente acotaban el ámbito de la delegación de facultades que respecto de esta materia efectuaba esa ley.

A este respecto debe hacerse mención de la ostensible confusión en que incurren los acusadores, al asignar a la ley N° 16.436, norma reguladora de la delegación de facultades, el carácter de norma reguladora de la atribución constitucional de indultar.

Tal confusión les lleva a afirmar el despropósito que advertimos, esto es, que una ley eminentemente formal o adjetiva, que se limita a señalar las materias que pueden ser expedidas por los ministros de Estado y otras autoridades, pueda erigirse en norma sustantiva reguladora de cada una de las materias que enumera. Esa interpretación implicaría, por ejemplo, que al delegarse únicamente las "contrataciones sobre la base de honorarios, cuyo monto total sea inferior a dos sueldos vitales", se habría definido un requisito o exigencia para la facultad de contratar y que, por ende, una norma legal posterior no pudo permitir la delegación de tal materia para contrataciones por montos superiores.

Al contrario de lo sostenido en el libelo acusatorio, la autorización concedida por el artículo 65 de la ley N° 16.840 permitió levantar todas las restricciones impuestas para las delegaciones contenidas en la ley N° 16.436, pues lo que autoriza es precisamente la ampliación de las materias delegadas, incorporando otras materias y actos no comprendidos en ella. De acuerdo al correcto sentido y alcance de la disposición citada, ratificados hasta la saciedad por la jurisprudencia administrativa ya citada, el decreto. N° 924 amplió la delegación en materia de indultos particulares, incorporando supuestos que originalmente no estaban comprendidos en tal delegación, como los indultos respecto de penas superiores a 5 años y un día, entre otros.

No es sostenible que al efectuar tal ampliación, dicho decreto haya eliminado exigencias o requisitos para otorgar indultos, pues la regulación

## INFORME COMISIÓN

sustantiva aplicable al ejercicio de tal facultad, contenida en la ley N° 18.050 no se ve alterada ni modificada por tal decreto.

En efecto, el límite o restricción relativo a los indultos respecto de penas superiores a 5 años y un día no es ni fue una exigencia o limitación a la atribución presidencial para otorgar indultos, sino el parámetro que utilizó la norma delegatoria para definir el ámbito de dicha delegación, parámetro que ha sido sustituido por otros en virtud del artículo 65 de la ley N° 16.840 y el decreto. N° 924 de 1981.

c. La delegación se ajusta a la Constitución y a la ley vigente.

Por otra parte, y aunque no se ha cuestionado, es pertinente precisar que el decreto supremo N° 924 de 1981 que contiene la delegación de facultades en materia de indultos particulares ha conservado su vigencia y validez hasta la fecha.

Tal vigencia y validez se ha manifestado de modo palmario, tanto en las diversas modificaciones de que ha sido objeto dicho instrumento, la última de ellas en el año 2001, todas las cuáles han sido objeto de toma de razón y publicación, como en la multiplicidad de decretos de indulto que han sido expedidos por el Ministro de Justicia desde 1981 a la fecha fundándose en dicha delegación, sin que nunca se haya objetado la atribución que en su virtud se ha conferido a dicha autoridad. Pero no sólo estas manifestaciones dan cuenta de la absoluta vigencia y validez del referido decreto delegatorio, sino también y principalmente, su total coherencia con la Constitución y la normativa legal vigente que regula la delegación de las atribuciones presidenciales.

En efecto, el artículo 35 de la Constitución establece que los decretos e instrucciones podrán expedirse con la sola firma del Ministro respectivo, por orden del Presidente de la República, en conformidad a las normas que al efecto establezca la ley. El ámbito que la Constitución define para la delegación es, conforme a esta regla, amplísimo, incluyendo todas las atribuciones propias del Presidente que deban ejercerse por decreto o instrucción. Comprende, por tanto, la dictación de los decretos que otorguen indultos particulares de conformidad con el N° 16 del artículo 32 de la Constitución y la ley que regula dicha materia.

Ahora bien, se ha dicho que la delegación contenida en el decreto supremo N° 924 de 1981 se ajusta a la normativa legal vigente a la fecha de su dictación, contenida en las leyes N° 16.436 y 16.840. Pero, además, se ajusta plenamente a la normativa legal vigente a que hace remisión el artículo 35 de la Constitución, contenida en la Ley Orgánica Constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado. En efecto, la delegación está actualmente regulada en el artículo 41 de dicha Ley Orgánica, disposición que señala las bases para toda delegación, cada una de las cuáles se cumple específicamente en la delegación que contiene el decreto. N° 924 de 1981 respecto de los indultos particulares.

Cabe consignar, que la normativa recién citada no establece limitaciones en cuando a las materias que pueden ser objeto de delegación. De este modo, el decreto. N° 924 de 1981 se ajusta tanto a la legislación que le sirve de

## INFORME COMISIÓN

sustento directo e inmediato, como a las normas constitucionales sobre delegación y a las disposiciones legales que definen las bases de toda delegación, ratificándose, por lo tanto, su plena validez y vigencia.

3. No hay infracción de ley en los indultos referidos.

Establecida la absoluta legalidad y validez de la delegación de facultades contenida en el decreto. N° 924 de 1981, así como su plena vigencia, ha quedado desvirtuado el supuesto básico sobre el que se construye la imputación formulada al señor Ministro, toda vez que su actuación, al expedir decretos que conceden indultos respecto de penas privativas superiores a 5 años y un día, se ha ajustado al ordenamiento jurídico vigente. En efecto, la delegación de facultades otorgada al Ministro de Justicia en materia de indultos incluye expresamente todas las penas privativas y restrictivas de libertad y las accesorias correspondientes, sin que se haya fijado un límite temporal para ellas y sin otra exclusión que los indultos que recaigan en las penas de muerte, presidio perpetuo y en delitos contra la seguridad del Estado.

##### 5º NO SE HA INFRINGIDO LA OBLIGACIÓN DE MOTIVACIÓN.

Un quinto argumento de la acusación es que los decretos de indulto no tienen motivación.

1. La imputación.

Los acusadores sostienen que en 62 indultos, se otorgó el beneficio a delincuentes habituales o reincidentes. La normativa legal exige que estos indultos se emitan por decreto supremo fundado. Sin embargo, sostienen, no se cumplió con esta exigencia. El acusado, agregan, "no expresó fundamento alguno y únicamente recurrió a una fórmula genérica, igual para todos los decretos." Con este formalismo, concluyen, no se da por cumplido el requisito de fundamentación que exige la ley.

2. Dos cuestiones previas.

En primer lugar, con la argumentación recién señalada, el libelo acusatorio pone en cuestionamiento los indultos otorgados.

Al respecto, cabe señalar que éstos no pueden ser objeto de examen de legalidad mediante una acusación. Los indultos se otorgaron y los decretos respectivos fueron tomados razón por la Contraloría y, por lo mismo, gozan de una presunción de legalidad que no puede ser cuestionada en esta instancia.

En segundo lugar, llama la atención que los acusadores sostengan que los decretos no tienen fundamentos o que sólo contienen una fórmula genérica, porque eso significa que conocen o tienen copia de los decretos. Ello sería extremadamente grave dado el carácter reservado de estos actos administrativos. Además, si tienen copias, no se advierte cómo alegan en todo su libelo, que la información que el Ministro entregó es reservada. Si tienen copia de los decretos, esta afirmación no tiene sentido.

La imputación de que los decretos carecen de fundamento o tienen un fundamento genérico, no se hace respecto de un decreto en particular, sino que respecto de todos. De lo anterior, no caben sino dos alternativas: o los



## INFORME COMISIÓN

acusadores tienen copia de los decretos o todo su alegato no tiene ningún sustento porque no los conocen.

3. El motivo y la motivación en el acto administrativo.

No obstante lo anterior, nos haremos cargo de la imputación, suponiendo que los acusadores, incurriendo en una grave infracción, tienen copia de los decretos. Esa es la única forma de reconocer seriedad a su alegato y no desecharlo de plano por especulativo.

El acto administrativo tiene, al igual que el acto jurídico civil, distintos elementos que lo configuran. Estos elementos son de distinto tipo. En primer lugar, están los elementos subjetivos, que dicen relación con la persona que dicta el acto. Así, esta debe ser competente e independiente en la decisión que se adoptó. En segundo lugar, se encuentran los elementos objetivos, que se refieren al contenido, al fin y al motivo. Finalmente, se encuentran los elementos formales. El acto administrativo debe seguir un procedimiento y cumplir ciertas formalidades.

El motivo es, entonces, un elemento del acto administrativo. El motivo es el antecedente de hecho y de derecho que funda un acto administrativo. Existe siempre.

Distinta al motivo, es la motivación, que consiste en el motivo expresado en el acto administrativo. Es la fundamentación explícita que éste contiene. A diferencia del motivo, la motivación puede no existir y es la ley la que establece los casos en que un acto debe motivarse.. De modo general, nuestra ley de procedimiento administrativo señala que los hechos y fundamentos de derecho deben siempre expresarse en aquellos actos que afecten los derechos de los particulares, así como aquellos que resuelvan recursos administrativos (artículo. 11). Los actos desfavorables, entonces, siempre deben motivarse. En consecuencia no sucede lo mismo con los demás actos -que no afecten derechos-, en que no es necesario que se motiven. En otros casos, la ley de manera especial y expresa exige que el acto se motive, al establecer que la decisión debe fundarse.

De este modo, por la circunstancia que un acto no tenga motivación (expresión de motivos en el texto del acto), no se desprende ni puede implicarse que carezca de antecedentes de hecho y de derecho que lo funden. Una cosa es que el motivo exista y otra que éste se explicite. La explicitación o motivación del acto sólo es exigible cuando así lo requiere un texto expreso, porque se establece como un deber.

Por otra parte, la motivación o explicitación de los motivos no está reglada en cuanto a su forma y contenido, sino que podrá adoptar diferentes expresiones o manifestaciones según la naturaleza del acto, requiriéndose únicamente que cumpla con su finalidad, cual es dar cuenta de los motivos de la decisión. Por ello, puede ser exhaustiva y detallada, o puede ser genérica, en la medida que permita comprender por qué se tomó la decisión u orientar cuál es el sustento de la misma, para poder examinar el motivo en el respectivo expediente administrativo.

El parámetro de control, por lo mismo, es más estricto con la falta de motivo, que con la falta o insuficiencia de motivación. El primer caso se da, por

## INFORME COMISIÓN

ejemplo, cuando el acto no responde a antecedentes fácticos reales, como si se decreta un estado de catástrofe por un temblor grado 1, configurándose entonces un vicio por falta de motivo. También puede ocurrir que el acto no tenga fundamento en ninguna norma legal, vulnerándose entonces el principio de legalidad. En cambio, cuando hay insuficiencia de motivación, es decir, cuando los motivos no son adecuadamente explicitados en el texto del acto, siempre queda el expediente administrativo para ser analizado por el organismo de control, en el que constan los antecedentes de hecho y de derecho que fundan la decisión. Lo que no es admisible, es que no exista ningún antecedente o circunstancia de hecho y de derecho que justifique el acto y recién en la instancia de control se los busque.

4. El error de la acusación.

Aclarado lo anterior, cabe señalar lo siguiente:

En primer lugar, los decretos de indulto fueron tomados razón. Resulta difícil aceptar que a la Contraloría se le pueda haber pasado un vicio de la magnitud que señalan los acusadores. Es decir, que el acto no tenía fundamento o que éste era genérico y no preciso y concreto en cada caso particular.

En segundo lugar, los acusadores sostienen que una fórmula genérica, igual para todos los decretos, no es suficiente, planteamiento que también es erróneo porque, en primer término, el requisito de fundamentación o motivación se cumple siempre que el acto explicita, de alguna manera comprensible, la razón que lo llevó a tomar una decisión determinada, exigencia que se ha cumplido en todos los decretos que otorgan indultos.; en segundo término, porque cuando la ley exige que los actos se funden, no impone una obligación de creacionismo literario para consignar la explicitación del motivo en cada decisión. Por el contrario, dado que la forma de explicitar el motivo de un acto no es una materia reglada por la ley, la exigencia puede cumplirse mediante expresiones más o menos similares en distintos actos, en la medida que aquellas den noticia de los antecedentes en que se fundan.; en tercer término, porque el indulto no es un acto que resuelva recursos administrativos ni afecta derechos de particulares derivados de la decisión de dicha solicitud y, por lo mismo, no requiere de una motivación particularmente exhaustiva, como si se exige en dichos actos.

Por último, todos los decretos de indulto tienen motivo, esto es, están fundados en antecedentes de hecho y de derecho válidos y suficientes. Por lo mismo, el acto administrativo en que se contienen se integra siempre con el expediente administrativo donde consta la totalidad de dichos antecedentes. Así, dado que la motivación no es más que la expresión de ese motivo, exigida sólo en los decretos que conceden indulto, si ella fuere realmente insuficiente o excesivamente genérica, de modo tal que no hubiera guardado relación con los antecedentes del expediente, con toda seguridad la Contraloría lo habría objetado.

El alegato de los acusadores es, por tanto, especulativo y erróneo.

6º NO SE INFRINGIÓ OBLIGACIÓN DE DENUNCIAR LOS DELITOS.

## INFORME COMISIÓN

## 1. Acusación.

Se ha acusado al Ministro de Justicia por haber infringido las normas que obligan a denunciar los delitos que lleguen a su conocimiento. El sustento de esta acusación es la declaración del Subsecretario del Interior del 23 de Septiembre de 2004, quien señaló haber enviado antecedentes para lograr el indulto de unos narcotraficantes, y la petición formulada por el Diputado Navarro, quien solicitó en La Moneda la concesión del indulto a una mujer condenada por robo.

Estos comportamientos habrían contravenido lo dispuesto por el artículo .3º de la ley Nº 18.050, que señala que el indulto sólo puede ser impetrado por el condenado, además del artículo.9º del decreto Nº 1.542, de Justicia, de 1982, que dispone que ninguna autoridad, funcionario o particular podrá tramitar o gestionar el despacho de indultos o interesarse en ellos.

Por otro lado, el artículo.248 bis del Código Penal señala, respecto de los funcionarios públicos, que "si la infracción al deber del cargo consistiere en ejercer influencia en otro empleado público con el fin de obtener de éste una decisión que pueda generar un provecho para un tercero interesado, se impondrá la pena de inhabilitación especial o absoluta para cargo u oficio perpetuas, además de las penas de reclusión y multas...".

De este modo, las conductas señaladas habrían constituido ilícitos, de los que el acusado tuvo conocimiento, sin cumplir con su obligación de denunciarlos, establecida en el artículo 83 Nº3 del Código de Procedimiento Penal.

## 2. Argumentaciones.

## a. Declaraciones del Subsecretario del Interior.

Respecto de las declaraciones del Subsecretario del Interior, se debe destacar que no existió ningún delito que el Ministro debiese haber denunciado. El Subsecretario simplemente inició el procedimiento administrativo por el cual se comenzó a analizar el asunto. Esta conducta no satisface de ningún modo el tipo penal invocado por los acusadores, el cual exige que se ejerza influencia en otro empleado público, a fin de obtener una decisión favorable para un tercero interesado.

Al respecto, corresponde decir que no se ha ejercido ningún tipo de influencia, sino que el Subsecretario simplemente se ocupó de poner los antecedentes a disposición de las autoridades competentes, las que debían en definitiva resolver sobre el asunto.

Recibiendo la solicitud, el Ministerio de Justicia cumplió su obligación legal, puesto que de acuerdo al artículo. 14 de la ley Nº19.880, de Base de los Procedimientos Administrativos, la Administración se encuentra obligada a resolver sobre todos los procedimientos iniciados, cualquiera sea su forma de iniciación. Al respecto, una de las vías por las que se puede iniciar un procedimiento es la de petición de otros órganos, según el artículo 29, tal como ocurrió en el presente caso, al formularse una solicitud por parte del Ministerio del Interior.

## b. Declaraciones del Diputado Alejandro Navarro.

## INFORME COMISIÓN

En relación con la solicitud del Diputado Navarro, se debe considerar que ésta simplemente se realizó en el marco del derecho constitucional de petición, de modo que el Ministerio se limitó a canalizar su presentación, en el cumplimiento de sus obligaciones.

El que un diputado acompañase a una persona prófuga no constituye ningún delito. Pero en caso de estimarse así, la propia Cámara cuenta con los mecanismos adecuados de control sobre sus miembros, en virtud de las disposiciones de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

De esta manera, en el presente caso tampoco existió ningún ilícito del que el acusado haya debido participar a la Justicia, puesto que nuevamente, el delito que los acusadores denuncian, nunca se perpetró. Esto porque la presentación del Diputado Navarro, en la medida que se realizó en el marco del ejercicio de un derecho constitucional, no puede ser calificada como el ejercicio de una influencia indebida, destinada a obtener un pronunciamiento favorable a favor de un tercero.

Al respecto, debe considerarse que el beneficio que pudiera obtener el tercero, ha de ser ilegítimo y fuera del marco de la legalidad, puesto que de otro modo, absolutamente todas las acciones de un organismo del Estado, en respuesta a solicitudes particulares, ante otros entes públicos, podrían ser calificadas como constitutivas de delitos. Así, la solicitud de un certificado por parte de un poder del Estado, a algún organismo público, respondiendo a una solicitud particular, en la lógica de los acusadores, debería ser sancionada con las penas señaladas en el artículo.248 bis del Código Penal.

Sobre ello cabe tener presente que la conducta descrita por este artículo está construida en referencia al delito de cohecho, regulado en su inciso primero, estableciendo que "el empleado público que solicitare o aceptare recibir un beneficio económico para sí o un tercero para omitir o por haber omitido un acto debido propio de su cargo, o para ejecutar o por haber ejecutado un acto con infracción a los deberes de su cargo, será sancionado con la pena de reclusión menor en sus grados mínimos a medio, y además, con la pena de inhabilitación especial o absoluta para cargos u oficios públicos temporales en cualquiera de sus grados y multa del tanto al duplo del provecho aceptado".

Por ello, la acción del empleado público ha de estar dirigida a la obtención de un beneficio ilegítimo para un particular, en virtud de las presiones que se realicen, desde el cargo que se esté ocupando. En los casos denunciados por los acusadores, las autoridades sencillamente se limitaron a hacer uso de sus potestades jurídicas, a fin de hacer llegar al Ministerio de Justicia solicitudes de indultos, que fueron analizadas conforme a su propio mérito y en forma independiente.

Por todo lo anterior, solicita se rechace la acusación por no haber infringido la Constitución ni la ley.

**V. EXAMEN DE LOS HECHOS Y CONSIDERACIONES DE DERECHO.**

## INFORME COMISIÓN

Durante su última sesión, la Comisión procedió a debatir sus conclusiones finales, sin alcanzar consenso, razón por la que los Diputados señores Salas y Melero procedieron a hacer entrega de sendas proposiciones, las que fueron sometidas a la consideración de los demás integrantes.

Luego del análisis pormenorizado de cada una de las ponencias, se procedió a someterlas a votación, resultando aprobada la propuesta del Diputado señor Salas, partidaria de acoger la cuestión previa y de rechazar la acusación, por tres votos a favor y dos en contra. La del Diputado señor Melero, favorable a rechazar la cuestión previa y a acoger la acusación, resultó rechazada por tres votos en contra y dos a favor, constituyendo, en consecuencia, el voto de minoría.

En consecuencia, la Comisión propone a la Corporación acoger la cuestión previa deducida por el señor Ministro de Justicia, don Luis Bates Hidalgo y, en subsidio, para el caso de no acoger tal proposición, recomienda rechazar la acusación de conformidad a los antecedentes y argumentaciones que se señalan a continuación:

1° A través de la presente acusación constitucional, los H. Diputados acusadores han imputado a la autoridad acusada haber infringido la Constitución con motivo de haber otorgado indultos presidenciales.

2° Los antecedentes recogidos durante el transcurso de la investigación han permitido acreditar y establecer en forma suficiente que los cargos formulados por los acusadores no cumplen con los requisitos mínimos establecidos por la Carta Fundamental relativos a la procedencia de la acusación. Por ello, esta Comisión propondrá que en el presente caso esta honorable Cámara acoja la "cuestión previa" que ha sido deducida por el acusado.

Sin perjuicio de ello, a continuación de los fundamentos de la "cuestión previa" esta Comisión hará también presentes ciertos aspectos relativos al fondo de la acusación.

## **I. LA ACUSACIÓN CARECE DE CAPÍTULOS.**

3° Conforme al artículo 37° de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, la acusación constitucional es actuación formal o ritual, pues debe ser formulada por escrito ante la Cámara de Diputados y contener los hechos y cargos concretos que configuran la causal de acusación imputada.

Esta formalidad se traduce, en concreto, en que el libelo acusatorio debe contener capítulos (artículo 51° de la ley orgánica citada), esto es, un conjunto de hechos específicos que constituyan cada uno de los delitos, infracciones o abusos de poder que según la Constitución autorizan para interponerla. En otros términos, debe contener los cargos concretos de acusación; los hechos que configuran cada imputación que se formule; la manera en que éstos constan a los acusadores o los medios de comprobación pertinentes; y la forma cómo ellos configuran las causales invocadas.

Lo anterior es una exigencia emanada del debido proceso, que exige que el acusado tenga adecuado conocimiento o noticia de las imputaciones que se le formulan, pues el derecho a defensa que se asegura al acusado no podría

## INFORME COMISIÓN

ejercerse frente a imputaciones globales, genéricas, indeterminadas o confusas. En definitiva, se trata de garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos (artículo 19 N° 3 de la Constitución).

4° Además de su fundamento constitucional, las exigencias antes mencionadas provienen de la naturaleza propia de la acusación constitucional, cual es, la de un juicio, un asunto judicial o jurisdiccional. Como ha establecido la doctrina, esta naturaleza se confirma porque en este proceso constitucional están presentes todos los elementos estructurales propios de la función jurisdiccional, existiendo un acusador, un acusado, una sanción y un órgano llamado a su conocimiento y resolución (Martínez O., Gutenberg; y Rivero H. Renee; Acusaciones constitucionales. Análisis de un caso. Una visión parlamentaria. Ed. Jurídica de Chile. Santiago, 2004, p. 62).

La jurisdicción constitucional es aquella que tiene por finalidad hacer efectiva la responsabilidad política constitucional de altas autoridades y funcionarios, y por lo mismo, se ciñe a un proceso reglado, sujeto como todo procedimiento judicial, a las normas y principios constitucionales del debido proceso.

5° Pero la exigencia de capítulos no sólo es concreción procedimental de las normas del debido proceso. Además, permite asegurar la seriedad y consistencia en el planteamiento de una acusación.

Este planteamiento desarrollado en el libelo acusatorio delimita en forma precisa el ámbito de competencia que poseen los diversos órganos participantes de este proceso. En efecto, de acuerdo a lo dispuesto claramente en los artículos 41, 44 y siguientes, y 51 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso, esta Comisión encargada de informar la acusación, la H. Cámara de Diputados al momento de votarla, y el H. Senado al conocer de ella, deben ceñirse exclusivamente a los hechos e imputaciones contenidos en el libelo acusatorio, no pudiendo, sin vulnerar las normas mínimas del debido proceso y del derecho de defensa, abocarse a conocer o extender su debate a hechos no contenidos en dicho libelo.

6° En este contexto, el libelo acusatorio hace caso omiso de las mínimas exigencias del debido proceso y pasa por alto los requisitos de idoneidad de una acusación constitucional, pues no contiene cargos concretos y separados o diferenciados que recojan el conjunto de los hechos específicos que habrían constituido cada uno de los delitos, infracciones o abusos de poder que se imputan al acusado.

En ninguno de los acápite, secciones o apartados del libelo acusatorio existe la unidad e integralidad que exigen los capítulos de una acusación. El escrito debió separar los cargos uno por uno y no, como lo hace en realidad, presentar meras afirmaciones aisladas.

7° Por su parte, además de la omisión de capítulos, esta Comisión ha constatado múltiples y manifiestas inexactitudes e imprecisiones al describirse en la acusación los hechos que se alegan. Por ejemplo: errores en porcentajes referidos a una misma información; número de indultados inexacto y contradictorio; afirmaciones carentes de fundamento; calificaciones "malicia o falsedad" respecto de informaciones previamente calificadas de "inexactas";

## INFORME COMISIÓN

utilización reiterada de suposiciones y valoraciones subjetivas, mediante el uso de expresiones tales como "podría", "podrían", "habrían", "debió", entre otras similares, acusando "abultamiento de cifras" y al mismo tiempo su "ocultación"; etc. Estas numerosas y evidentes contradicciones en que incurre el libelo acusatorio al describir los hechos que, genéricamente, se pretenden constitutivos de un ilícito constitucional, así como las múltiples imprecisiones e inexactitudes en los datos que proporciona, enunciadas como estimaciones o aproximaciones, configuran otra manifestación de la falta de aptitud de la acusación.

8° Para finalizar este capítulo, esta Comisión ha constatado que la aludida ineptitud del libelo acusatorio también se manifiesta en una total desvinculación entre los hechos invocados y las infracciones que se imputan.

En efecto, el libelo acusatorio presenta una larga y repetitiva reseña de supuestos hechos, datos y circunstancias, prescindiendo de la necesaria relación de éstos con las imputaciones formuladas y optando por un estilo de denuncia sensacionalista, dónde el interés mas evidente parece ser el de generar alarma y descrédito y de esa forma, crear un aparente "hecho político", lo que está muy lejos de la sustancia y finalidad de una verdadera acusación constitucional.

Ello no se condice ni con la seriedad que debe exigirse a la actuación parlamentaria, ni con la ritualidad y solemnidad de este instrumento constitucional. Antes bien, lo que se logra con la utilización de esta fórmula efectista es el envilecimiento de una herramienta constitucional puesta al servicio de la ciudadanía para velar por el correcto y recto desempeño de sus autoridades, y el desprestigio de la labor parlamentaria.

## **II. SE DESCONOCE CARÁCTER EXCEPCIONAL Y SUBSIDIARIO DE LA ACUSACIÓN.**

9° La acusación constitucional, como instituto de garantía, configura un tipo de control jurídico en manos del Congreso Nacional, doblemente excepcional y de carácter subsidiario.

Atendida la jerarquía de las autoridades susceptibles de ser acusadas y la naturaleza y gravedad de las causales que la autorizan, la acusación constitucional es un resorte excepcional establecido por nuestra Constitución, a fin de sancionar, únicamente, actos graves y concretos, constitutivos de un ilícito constitucional que amerita la destitución en el cargo de la autoridad acusada. La acusación constitucional es, en consecuencia, un mecanismo de control jurídico- político de carácter extremo, procedente solo en última ratio, una vez que se han agotado todos los recursos o arbitrios que contempla el ordenamiento jurídico para dar solución a la infracción normativa que sirva de fundamento.

10 Como claramente ha expresado el señor Ministro en su escrito defensa, la acusación es excepcional, primero, porque sólo son acusables los altos funcionarios y autoridades del país enumerados en la Constitución, y sólo por conductas propias realizadas en ejercicio de su cargo. Segundo, porque la

## INFORME COMISIÓN

acusación procede únicamente por determinadas causales, definidas en la Constitución, las que varían según sea la calidad o investidura del funcionario sujeto pasivo de acusación, y que nunca pueden ser interpretadas de manera extensiva o analógica. Ambos puntos fueron expresamente analizados por la Comisión Constituyente.

11 Como se ha señalado, además de excepcional, la acusación constitucional constituye un mecanismo de control jurídico de carácter subsidiario, que sólo procede cuando se configuran causales graves que ameritan que, a través de un procedimiento complejo como éste, los sujetos pasivos de acusación sean destituidos de su cargo. La acusación, por el contrario, no está diseñada para reparar vicios u omisiones de poca entidad.

12 Como es sabido, en el caso de los Ministros de Estado, las causales que autorizan a formular una acusación son: haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación; infringir la Constitución o las leyes o haber dejado estas sin ejecución; y los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno (artículo 48 N° 2 letra "b" de la Constitución). Cualquier otra infracción cometida en ejercicio de sus funciones debe ser sancionada a través de otras vías contempladas en el ordenamiento jurídico, no siendo la acusación constitucional un mecanismo idóneo para dicho efecto.

A este respecto, esta Comisión ha constatado que la acusación infringe doblemente el requisito de subsidiariedad. Primero, porque la presunción de legalidad de los decretos de indulto no ha sido desvirtuada; y segundo, porque los vicios de legalidad que se imputan están siendo investigados por el órgano constitucionalmente competente.

13 En lo medular, los acusadores esgrimen como fundamento de su acción, que un "alto porcentaje de los indultos informados" habrían sido concedidos con abierta infracción a la Constitución y las leyes, cuestionando para ello, las facultades legales del Ministro para expedir los decretos respectivos, así como el mérito y conveniencia de las decisiones adoptadas.

Sin embargo, los actos administrativos que otorgaron dichos indultos fueron, todos ellos, tomados razón por la Contraloría General de la República (mediante el control preventivo de legalidad, de conformidad con el artículo 88° de la Constitución) a su debido tiempo, y que, en tales circunstancias, gozan de una presunción de legalidad que a la fecha no ha sido desvirtuada en forma legal.

A través de la toma de razón, la Contraloría vela porque no se generen o frena el nacimiento de las determinaciones administrativas contrarias a derecho; es decir, la toma de razón se concretiza precisamente en la posibilidad de impedir el acceso a la vida jurídica de las decisiones no conformes a derecho. En este sentido, la toma de razón no es un acto de constatación, sino que de juicio (Aróstica Maldonado, Iván; El trámite de toma de razón de los actos administrativos; en Revista de Derecho Público N° 49, enero-junio 1991, p. 133 y 149).

Cuando un acto pasa este examen, quiere decir que el órgano técnico e independiente de la Administración, diseñado por la Constitución para realizar este control, no ha detectado vicios. Por ello, cualquier acto que ha sido objeto



## INFORME COMISIÓN

del control previo referido y ha sido tomado razón, goza, en virtud de ello, de una presunción de legalidad.

14 De lo anterior resulta que imputar irregularidades o vicios a un acto tomado razón implica, para quien lo impugna, un esfuerzo mayor. Por una parte, porque en virtud del control realizado, el vicio que pueda tener el acto será uno no manifiesto ni evidente y, por lo mismo, quien impugne deberá contrarrestar el juicio de conformidad que ha realizado la Contraloría. Por la otra, porque el acto está revestido de una presunción de legalidad, lo que exige a quien impugna demostrar categóricamente que el acto no se ajusta a derecho. Así lo refuerza lo señalado en el artículo. 3º de la ley N° 19.880, sobre Bases Generales de los Procedimientos Administrativos.

En este contexto, los decretos que han otorgado indultos, cuya supuesta ilegalidad constituiría la infracción constitucional que se imputa al Ministro de Justicia, son actos que gozan de presunción de legalidad, la cual no ha sido desvirtuada ante el órgano constitucionalmente competente; y dada la naturaleza excepcional y subsidiaria de la acusación constitucional, no cabe impugnar a través de ella la supuesta irregularidad de tales actos.

Esta Comisión desea hacer presente que la declaración de culpabilidad que podría tener lugar de ser acogida la presente acusación, podría generar el perverso efecto de acarrear la destitución de un Ministro de Estado por el simple hecho de haber dictado un acto administrativo plenamente válido.

El carácter subsidiario y excepcional de la acusación constitucional, así como su específica finalidad, excluyen la posibilidad de transformar este proceso en la sede de discusión de actos que se han incorporado válidamente al ordenamiento jurídico y que gozan de una presunción de legalidad de que no han sido despojados por los órganos jurisdiccionales pertinentes. De esto deriva, como consecuencia inevitable, que no puede imputarse el ilícito constitucional que motiva la acusación en virtud de actos dictados por el Ministro que se han incorporado válidamente al ordenamiento jurídico y que se hayan revestidos de la presunción de legalidad, a menos que previamente y ante las instancias correspondientes, se acredite el vicio que se les atribuye y se declare su ilegalidad.

15 La segunda violación a la subsidiariedad detectada por esta Comisión, se funda en el hecho que la acusación constitucional ha sido construida sobre la base de supuestas ilegalidades que no han sido determinadas por los órganos competentes, pretendiéndose injustificadamente que en este proceso constitucional se discuta y determine una irregularidad que sólo una vez establecida podría servir de base para configurar la causal de acusación que se invoca.

16 El primer hecho constitutivo de infracción a la ley que alegan los acusadores consiste en la supuesta entrega de "información falsa sobre hechos sustanciales en relación con los indultos consultados". Esta pretendida "falsedad" no ha sido hasta hoy determinada en forma legal por el órgano constitucionalmente competente.

Entonces, dado que la acusación constitucional constituye una herramienta de control excepcional, aplicable sólo una vez que ya se han

## INFORME COMISIÓN

agotado los demás mecanismos que el ordenamiento jurídico contempla, no puede admitirse una acusación que se funda en una infracción legal cuya ocurrencia aún no ha sido acreditada.

17 A mayor abundamiento, las eventuales irregularidades o falsedades que pudieran haberse cometido están actualmente siendo investigadas por ese organismo competente.

En efecto, al verificar las inexactitudes y errores detectados en la información relativa a indultos que se proporcionara originalmente a la Cámara de Diputados, el propio acusado ordenó la instrucción de una investigación sumaria al interior de su cartera, con el objeto de determinar la existencia de irregularidades o falsedades en el procesamiento y elaboración de los informes emitidos, y sus responsables, activando de esta manera, el procedimiento específicamente idóneo que la ley prevé para efectuar tal investigación y determinación.

Más aún, según consta en artículos de prensa relativos al tema tenidos a la vista por esta Comisión, algunos de los propios acusadores han solicitado a la Contraloría General de la República que instruya un sumario administrativo con el objeto que "investigue y tome cartas en el asunto para detectar a los funcionarios responsables del ocultamiento de información a la Cámara de Diputados" (Diario el Sur. Reportaje "A Contraloría llevan caso de los indultos". 20 de octubre 2004).

De esta manera, habiendo un procedimiento administrativo pendiente, que tiene por objeto, precisamente, determinar la existencia de las supuestas "falsedades" y las eventuales responsabilidades personales, no resulta procedente enjuiciar constitucionalmente a un ministro por hechos cuya ilicitud aún no ha sido acreditada y en que el mecanismo legal destinado a determinarla, iniciado a solicitud del propio acusado, aún no ha concluido.

### **III. SE BUSCA ENJUICIAR EL MÉRITO DE DECISIONES.**

18. Además de las causales que permiten acoger la cuestión previa ya mencionadas, esta Comisión es de la opinión que aquella debe ser acogida en razón de que los acusadores buscan enjuiciar el mérito de las decisiones potestativas de una autoridad, lo que es ajeno a la acusación en la forma en que ella ha sido concebida en nuestro ordenamiento jurídico.

Hoy en día, bajo el amparo de la nueva Constitución y en el marco de un régimen presidencialista, ha surgido con claridad la necesidad de precisar y distinguir la acusación constitucional del llamado "juicio político", atendidas las importantes consecuencias que, tanto desde el punto de vista teórico como práctico, acarrea la utilización de uno u otro.

19 El término "juicio político" proviene históricamente del sistema parlamentario inglés donde tomó el nombre de impeachment. En el, la noción de responsabilidad política constituye algo diferente a la responsabilidad penal, haciéndose efectiva a través de las llamadas "mociones de censura" y las "cuestiones de confianza".

## INFORME COMISIÓN

Por ello, aunque el juicio político tuvo una naturaleza de tipo procesal - penal, las causales de enjuiciamiento no necesariamente debían ser delitos ni requerían estar tipificadas, por lo cual la libertad que tenía el parlamento para la destitución de personas que ostentaban un cargo era muy amplia, pudiendo referirse, incluso, al mérito político de sus acciones. Esto también ocurre con el voto de censura, pues a través de él, el parlamento puede hacer dimitir al jefe de gobierno y sus ministros cuando éstos no cuentan con la confianza de la mayoría parlamentaria.

Así, en un juicio político son perfectamente criticables las actitudes de una persona o las políticas que se adopten por un gobierno, sin que sea necesario que se configure una causal determinada o un delito específico para poder destituir al enjuiciado.

20 El término "Acusación Constitucional", por el contrario, tiene una connotación completamente distinta y mucho más acorde con los principios que inspiran a un régimen presidencialista como el nuestro.

En efecto, en un régimen político del tipo presidencial, no es posible la exigencia de responsabilidad política tal como ocurre en un régimen parlamentario, toda vez que tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo emanan directamente del electorado, ante el cual son autónomamente responsables. Por ello, para que sea posible que el Congreso destituya a una alta autoridad del Estado, no basta la confianza del parlamento o que éste censure la forma cómo ha desempeñado su cargo, sino que es necesario que se produzca una infracción a la Constitución y que se configure alguna de las causales específicas que ella misma contempla para su procedencia.

De esta manera, no es posible sostener jurídicamente que la acusación constitucional se agota con un mero análisis político o de mérito acerca de si la autoridad, a juicio de los parlamentarios, ha ejercido su cargo satisfactoriamente o no. En otras palabras, no basta un mero juicio de reproche o aprobación sobre la persona del acusado, sino que es necesario también determinar si dicha autoridad a través de actos u omisiones, es decir, actos concretos, ha configurado alguno de los ilícitos constitucionales que ameritan su destitución y que contempla la propia Constitución.

La acusación constitucional, por tanto, es un asunto de responsabilidad jurídica y no de responsabilidad política.

21 La Comisión de Estudio de la Nueva Constitución comprendió claramente esta diferencia. En sesión Nº 340, de 15 de marzo de 1978, dejó establecido que en un sistema presidencial la acusación no es un procedimiento destinado a hacer valer la responsabilidad política de las autoridades, porque la gestión de la autoridad en su conjunto no está entregada a un examen de mérito en manos del Congreso. Por el contrario, lo que se busca hacer valer a través de esta institución, es la responsabilidad jurídica de los funcionarios.

De igual modo, la distinción ha sido plenamente recogida por el Parlamento a raíz de las últimas acusaciones constitucionales deducidas contra algunos magistrados, donde se ha advertido la necesidad de contextualizar esta institución en el marco del presidencialismo chileno (Informe de la Comisión elegida para informar a la Corporación si procede o no procede la

## INFORME COMISIÓN

acusación constitucional formulada en contra del Presidente de la Excma. Corte Suprema, don Servando Jordán López, por notable abandono de deberes, p. 115).

22 En lo que respecta al presente caso, una de las imputaciones que se formulan en contra del señor Ministro consiste en reprocharle que la mayor parte de los indultados sean condenados por ilícitos relacionados con el tráfico de estupefacientes, lo que, además, habría sido ocultado por el Ministro acusado. De esta "constatación" se desprenden una serie de inexistentes infracciones a las disposiciones de la Ley de Indultos (confundiendo evidentemente "reincidencia" con "habitualidad"), a la Ley de Delegación de Firma para conceder indultos particulares, y a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas.

23 Los Ministros de Estado, no obstante ser funcionarios de la exclusiva confianza del Presidente en cuanto a su nombramiento y remoción, son funcionarios públicos que actúan como órganos del Estado y, en consecuencia, asumen plena responsabilidad personal de sus actuaciones, sin perjuicio de la que pueda afectar también al Jefe de Estado. El fundamento de esta responsabilidad radica en que los Ministros lideran órganos de la Administración del Estado y, en tal calidad, se encuentran sometidos siempre al principio de legalidad, consagrado en diversos preceptos de la Carta Fundamental.

Asimismo, la Constitución ratifica expresamente esta responsabilidad personal de los Ministros, por ejemplo, cuando en su artículo 36° los declara individualmente responsables por los actos que firmen y solidariamente responsables por los que suscriban con otros Ministros. De aquí que sean posibles sujetos de una acusación constitucional.

Aun cuando la causal infracción a la ley en la que pueden incurrir los Ministros de Estado es algo diferente a la consagrada en la letra "a)" del artículo 48 N°2 de la Constitución respecto del Presidente de la República, pues no requiere que la infracción sea "abierta", ella no puede ni debe ser interpretada en sentido amplio. La infracción a la ley, en la forma establecida por el constituyente, dice relación con una omisión a un deber legal de actuar. Esto es, se trata de una acción de tipo negativa atribuible específicamente al Ministro imputado: o no actúa como se debe, o se deja de actuar estando obligado a ello, o bien no se actúa en la forma en que se debe actuar. En cualquiera de estos casos, existiendo la obligación o el deber legal de actuar, la omisión será apta para fundar la acusación; por el contrario la ausencia de dicho deber de actuación no permitirá configurar la causal.

24 El deber legal de actuación requerido para que exista inejecución de la ley no existe en aquél ámbito en el cual ha sido el propio legislador quien ha dejado un espacio de actuación discrecional a la administración, y ésta ha actuado dentro de ese marco. De permitirse un enjuiciamiento constitucional de este tipo, la acusación pasaría a ser netamente un juicio político y perdería su acento jurídico, en busca de perseguir la responsabilidad de una autoridad por el supuesto demérito de una opción ejercida libre y legítimamente por ella.

## INFORME COMISIÓN

En otros términos, la evaluación de la conveniencia o inconveniencia de adoptar ciertas medidas en el marco de tales potestades, es de exclusiva competencia de la autoridad a la cual se le han conferido.

El principio de legalidad se expresa en un mecanismo técnico preciso: la legalidad atribuye potestades a la Administración (principio que en el derecho chileno está contenido en los artículos 1º, 6º y 7º de la Carta Fundamental ), y esta atribución se realiza en razón de que se trata de un mecanismo compatible con un ejercicio flexible y razonado de las políticas públicas, lo que permite una adaptación eficiente de la legislación a las diversas y continuas necesidades que el desarrollo del país exige.

La potestad no recae sobre ningún objeto específico y determinado, sino que tiene un carácter genérico y se refiere a un ámbito de actuación definido en grandes líneas o direcciones genéricas. De esa posibilidad abstracta de producir efectos pueden surgir relaciones jurídicas concretas, pero sólo como una mera consecuencia de su ejercicio.

En el espacio de discrecionalidad dejado por una potestad, la Administración puede actuar libremente y, en la medida que no exceda tal ámbito, le está permitido adoptar las decisiones y regulaciones que estime más convenientes. Y en este contexto, las consideraciones de mérito forman parte de la libertad configuradora o autonomía del órgano del cual emana una determinada decisión.

25 La Constitución señala que es atribución exclusiva del Presidente de la República "otorgar indultos particulares en los casos y forma que determina la ley", lo que constituye una potestad clara e inequívoca.

Como señala el artículo 1º de la ley que fija normas generales para la concesión de indultos, la autoridad está facultada para otorgarlo o denegarlo a su sola voluntad, si se cumplen los requisitos que exigen la ley y el reglamento.

La existencia de este ámbito de discrecionalidad del indulto también ha sido ratificado por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, a propósito de un proyecto de ley presentado por el senador Sergio Diez precisamente con la finalidad de determinar casos y formas en que procede el indulto particular (Boletín N°1004-07).

Del mismo modo, la doctrina penal es conteste en señalar que la facultad de indultar cae dentro de la discrecionalidad del Presidente de la República.

De este modo, puede afirmarse que aun cuando la Constitución de 1980 acotó el ámbito discrecional en materia de indultos, al señalar que la ley debe determinar "los casos y formas" en que estos serán concedidos, siempre seguirá existiendo un sector entregado a la prudencia administrativa. Dentro de los límites impuestos por el legislador (que en el caso han sido respetados), el indulto puede ser dado a cualquier persona, salvo las condenadas por delitos terroristas.

26 Por tanto, en el presente caso el acusado no ha dejado de ejecutar la ley, sino que, por el contrario, ha actuado en el ámbito discrecional definido por

## INFORME COMISIÓN

ella misma. Por lo mismo, no existe la pretendida causal que valide la acusación constitucional.

El que los acusadores no concuerden con la decisión de la autoridad no es suficiente para fundar la acusación.

27 El segundo elemento que demuestra cómo los acusadores pretenden enjuiciar políticamente la actuación del Ministro de Justicia, dice relación con la calificación que hacen del mérito, oportunidad y procedencia de los indultos, aún cuando se trata de una facultad discrecional del Presidente de la República, y que por delegación, ha sido ejecutada por el Ministro de Estado enjuiciado. Sostienen que el acusado habría infringido de manera evidente y reiterada las disposiciones contenidas en la ley 18.050, que regula los casos y las formas en que se otorgan los indultos, específicamente, indultando de manera masiva a delincuentes habituales, reincidentes o narcotraficantes, no obstante que dicha potestad habría sido concedida por el legislador a la autoridad, en tales casos, solo para situaciones estrictamente calificadas, las cuales no se darían en estos casos.

28 Sin perjuicio del hecho del examen de fondo a que se abocará esta comisión más adelante, aquí interesa destacar que los acusadores han fundado erradamente su pretensión sobre la base de un juicio o reproche de actos que, de conformidad con la constitución y las leyes, corresponde exclusivamente evaluar y ponderar al órgano ejecutivo.

Encontramos aquí el sustrato de un enjuiciamiento que, lejos de estar dirigido a determinar la responsabilidad jurídica del Ministro de Justicia por haber incurrido en una supuesta infracción de ley, constituye un reproche de la oportunidad, conveniencia, frecuencia y mérito con que se habrían otorgado los indultos, sin perjuicio que dicha actuación haya sido realizada con plena sujeción al ordenamiento jurídico.

Se trata de un enjuiciamiento sobre política criminal, respecto de los supuestos efectos negativos que podría generar el otorgamiento de ciertos indultos, juicio que el constituyente de 1980 ha marginado del procedimiento de acusación constitucional, y que constituye otra razón para declarar la improcedencia del presente libelo.

#### **IV. LA EVENTUAL REMISIÓN DE INFORMACIÓN CON ERRORES, NO CONSTITUYE UN ILÍCITO CONSTITUCIONAL.**

29 Un cuarto argumento que hace procedente la cuestión previa en la presente acusación, dice relación con la forzada aplicación que se ha hecho de las normas constitucionales que consagran la facultad de fiscalización de los actos de Gobierno por parte de la H. Cámara de Diputados.

En los hechos, al interponerse una acusación constitucional como la de autos, los acusadores han actuado más allá de lo constitucionalmente permitido, desnaturalizando el objetivo que el constituyente de 1980 tuvo al momento de diseñar este particular control constitucional.

30 De conformidad con lo dispuesto en el artículo 48 N° 1 del texto constitucional, es posible identificar dos atribuciones que dicen relación con la

## INFORME COMISIÓN

facultad fiscalizadora de la Cámara de Diputados: la atribución de dicha corporación para fiscalizar los actos del Gobierno (inciso 1º) y la facultad que corresponde a los diputados individualmente considerados para solicitar determinada información al Gobierno y a los organismos de la Administración del Estado (inciso final).

Una y otra atribución, se diferencian en una serie de factores, entre los cuales cabe destacar su naturaleza, los sujetos fiscalizadores o titulares de la potestad, los actos fiscalizables, los sujetos fiscalizados, la forma y requisitos para que sea procedente, y los efectos.

31 En lo que respecta a la facultad fiscalizadora (artículo 48º Nº1 inciso 1º de la Constitución), se trata de una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados, entendida como órgano y cuerpo colegiado. Por esto, para el ejercicio de esta facultad, que se materializa en la adopción de acuerdos u observaciones, la norma exige la concurrencia de la mayoría de los diputados presentes.

Los actos susceptibles de fiscalización al amparo de esta facultad son los "actos del Gobierno", bastando solamente que el acto emane de alguna autoridad gubernamental o funcionario de la Administración del Estado. De aquí se desprende que el sujeto fiscalizable es la Administración del Estado.

La forma en que el constituyente ha prescrito que debe llevarse a efecto la facultad de fiscalización es a través de la adopción de acuerdos, o bien, sugiriendo determinadas observaciones. Como se señaló, para ambas alternativas, el texto constitucional exige la concurrencia de la mayoría de los diputados presentes en la sala.

Los efectos o consecuencias externas que trae aparejada el ejercicio de la facultad son que el Gobierno queda obligado a dar respuesta a lo que la H. Cámara por escrito le hubiere remitido al Presidente de la República. Frente a dicha obligación, el Gobierno, a través del Ministro competente en el área sobre la cual versa la información requerida, debe dar respuesta dentro de 30 días.

Esta obligación, limitada y circunscrita por el constituyente en tiempo y forma, produce tres efectos radicales. El primero, que la obligación que pesa sobre los Ministros de Estado se debe entender cumplida "por el solo hecho de entregar su respuesta". El segundo, que la información remitida no podrá ser calificada por los diputados que la solicitan. El tercero, que los acuerdos u observaciones por los cuales se requiere la información, en ningún caso "afectarán la responsabilidad política de los ministros". Los tres puntos fueron ampliamente debatidos en el seno de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución (especialmente sesiones 340 y 341) y han sido ratificados por la doctrina como fundamentales para el buen funcionamiento del régimen presidencialista.

32 La facultad fiscalizadora de la Cámara difiere, como se adelantó, de aquella que corresponde a los diputados para solicitar determinados antecedentes al Gobierno (inciso final del artículo 48 Nº 1 de la Constitución).

A pesar que esta norma está contemplada precisamente en el numeral referido a la facultad fiscalizadora, la atribución que consagra no se encuentra

## INFORME COMISIÓN

circunscrita a ella, pues la solicitud del diputado puede obedecer a una necesidad de información para mejor legislar respecto de una determinada materia, como también a la investigación necesaria y previa a una fiscalización, sin que, como se ha afirmado, constituya una fiscalización en sí misma. Así lo ha sostenido esta propia Corporación (Cámara de Diputados de Chile. "La atribución fiscalizadora exclusiva de la Cámara de Diputados y las Facultades de los Señores Diputados para solicitar información y formular observaciones". Oficina de Informaciones. 1992. p. 18).

De otro lado, en el caso específico de esta atribución parlamentaria, el texto constitucional es claro en reconocer su titularidad a los diputados individualmente considerados, no obstante que para su procedencia la norma exija la aprobación o acuerdo de un tercio de los miembros presentes en la sala.

Los antecedentes o información susceptible de ser requerida en virtud de esta facultad parlamentaria han sido restringidos por el constituyente, toda vez que se debe tratar de "determinados antecedentes", esto es, el contenido de la petición no puede estar constituido simplemente por apreciaciones o explicaciones que se requieran a quién debe proporcionarlas (Silva Bascuñan, Alejandro. "Tratado de Derecho Constitucional". Tomo VI. Ed. Jurídica de Chile. 2000. p. 108).

En cuanto a los efectos externos de la atribución, la norma constitucional no establece obligaciones para el sujeto pasivo de la solicitud de información que realiza un diputado en ejercicio de aquella. A diferencia de lo dispuesto como obligación del Gobierno frente a un acuerdo u observación de fiscalización, el texto constitucional no dispone obligación alguna para el Gobierno, el Presidente o sus Ministros. En este caso ni siquiera existe el deber de contestar.

33 En el presente caso, la información proporcionada por el Ministro de Justicia que se cuestiona y que sirve de sustento a la acusación, fue obtenida mediante el ejercicio de la facultad de requerir informaciones a la que se ha hecho referencia.

De los mismos antecedentes aportados por los acusadores, resulta indubitado que la información sobre indultos remitida por el Ministro de Justicia a la Cámara lo fue a consecuencia de la solicitud de los diputados Monckeberg y Galilea, quienes la requirieron precisamente en ejercicio de la facultad no fiscalizadora.

De los antecedentes se desprende que el acusado, pese a no estar obligado según el texto constitucional a remitir la información requerida, accedió a la solicitud de los parlamentarios en tres oportunidades (oficios N° 071, N° 114 y N° 107), remitiendo por oficio todos los antecedentes que obraban en su poder, al momento de despachar las respectivas solicitudes.

34 Por otro lado, no obstante estar expresamente proscrita la posibilidad de que los diputados fiscalizadores califiquen la información remitida por la autoridad gubernamental en virtud de tal requerimiento, la acusación constitucional ha sido diseñada, en todo su texto, sobre la base de la calificación o juicio de los antecedentes aportados por la autoridad



## INFORME COMISIÓN

administrativa acusada, ya sea a través del reproche de los actos administrativos que dan cuenta de los indultos otorgados, sea a través del enjuiciamiento de la forma y calidad de la información remitida.

Pero incluso si la información se hubiere requerido en ejercicio de la facultad fiscalizadora, tal requerimiento estaría cabalmente cumplido, pues la única exigencia constitucional es la remisión de respuesta.

En los hechos, al amparo de la facultad que la Constitución concede a los diputados individualmente considerados, los parlamentarios acusadores pretenden configurar una nueva causal de acusación constitucional, que exigiría que la remisión de una información que las autoridades no están constreñidas legalmente a remitir, sea completa, precisa y exenta de error, no obstante que el texto constitucional no lo exija, ni siquiera para aquellos casos en que la información debe ser remitida como consecuencia de la facultad de fiscalización.

Así, al elevar el estándar o calidad de la información que el Gobierno, por intermedio de los Ministro de Estado remiten a la Cámara de Diputados, cuando alguno de sus miembros, de manera individual y no corporativa, la requiere en ejercicio de la facultad no fiscalizadora en comento, los acusadores pretenden demostrar que si dicha información no es completa, exacta y precisa, las autoridades gubernamentales podrían ser objeto de una acusación constitucional y ser destituidas de su cargo.

35 Esta Comisión desea dejar en claro que aceptar la señalada construcción de los parlamentarios acusadores no es otra cosa que aceptar la errada tesis de que la acusación constitucional constituye un mecanismo de enjuiciamiento o reproche de la actuación de ciertos funcionarios, sin que importen las causales constitucionales de procedencia, tal y como ocurre, con el juicio político o moción de censura en los regímenes políticos de corte parlamentario. Esta situación es del todo inaceptable en un régimen político presidencialista como el chileno, y aceptar su aplicación no es sino aceptar un mecanismo parlamentario que la Constitución de 1980 quiso erradicar de plano.

## **V. LA ACUSACIÓN NO ES LA VÍA IDÓNEA PARA DISCUTIR LA ILEGALIDAD.**

36 El siguiente argumento que ha tenido en consideración esta Comisión para proponer que se acoja la cuestión previa es que, entre otras imputaciones, se acusa constitucionalmente al señor Ministro de Justicia por haber dictado decretos de indulto que se tildan de "ilegales", sin tener facultades para ello, en abierta infracción de la ley y la Constitución. Aceptar la acusación en este punto importaría una flagrante y abierta invasión a las atribuciones de la Contraloría General de la República y de los Tribunales de Justicia.

37 En efecto, orgánicamente, la función de control es ejercida por los órganos independientes y autónomos a quienes la Constitución y las leyes confían el control estatal. El desempeño de dicha función puede hallarse disperso en múltiples órganos o concentrado en alguno de ellos, pero ellos deben siempre

## INFORME COMISIÓN

contar con facultades informativas, con la facultad de intervenir en los actos controlados y con un adecuado criterio contralor.

Materialmente, la función de control consiste en la revisión de las decisiones del órgano controlado para que se ajusten a la competencia, finalidad y formalidades señaladas por la Constitución y la ley.

Desde el punto de vista del sujeto controlado, la administración es objeto de controles internos (el control jerárquico, el control de gestión) y de controles externos. Estos últimos pueden ser políticos (fiscalización de la Cámara de Diputados, acusación constitucional y comisiones investigadoras) o jurídicos. A su vez, éstos pueden ser jurisdiccionales (a cargo de tribunales) o no jurisdiccionales (recursos administrativos, toma de razón por la Contraloría y procedimiento administrativo).

Los controles pueden ser externos o internos, preventivos y represivos. 38 Los órganos de la administración están sujetos a controles externos, que ejercen los tribunales, la Contraloría y la Cámara de Diputados a través de la fiscalización política.

El control jurisdiccional que se ejerce respecto de la administración es de gran amplitud, pues no sólo comprende la legalidad de las actuaciones, sino que también su razonabilidad. Ello contrasta con el control que ejerce la Contraloría, que, fundamentalmente, ejerce un control de juridicidad. En cualquier caso, en general la fiscalización jurídica apunta precisamente a determinar la corrección de una actuación, bien sea que el órgano es incompetente, bien sea que no se han cumplido los procedimientos establecidos.

Desde otra perspectiva, el control político, se ejerce a través de la Cámara de Diputados. La particularidad del control que ejerce la Cámara de Diputados es que se trata de un control político, lo que significa que apunta a determinar o a criticar la conveniencia, la oportunidad, las ventajas o desventajas de una determinada medida gubernativa, pero sin poner en tela de juicio la competencia y la corrección jurídica del proceder de la respectiva autoridad u órgano gubernativo, a diferencia de la fiscalización jurídica.

39 Por otra parte, los órganos de la Administración del Estado están sujetos a controles internos, pues por mandato legal las autoridades y jefaturas deben ejercer un control jerárquico permanente del funcionamiento de los organismos y de la actuación del personal de su dependencia. Deben velar también por el cumplimiento de los planes y de la aplicación de las normas dentro del ámbito de sus atribuciones. Este control se extiende tanto a la eficiencia como a la eficacia en el cumplimiento de los fines establecidos.

40 En tercer lugar, la administración está sujeta a controles preventivos y represivos, como son la toma de razón, en el primer caso, o el control judicial, en el segundo.

41 Producido un acto administrativo a través del procedimiento respectivo, el ordenamiento jurídico reconoce a sus destinatarios la posibilidad de impugnarlos, bien ante la propia administración de quien el acto procede, bien ante los tribunales. Tanto los recursos administrativos y jurisdiccionales son expresión del

## INFORME COMISIÓN

principio de impugnabilidad de los actos de la administración, cuya máxima expresión está constituida por la acción de protección.

42 A diferencia de los anteriores, la acusación constitucional no es un procedimiento de control de la legalidad de la administración. Por el contrario, la acusación constituye un dispositivo jurídico excepcional, cuya finalidad es perseguir, en el marco del régimen presidencial, la responsabilidad jurídica constitucional de altas magistraturas del Estado.

Aunque una de las causales que autorizan la acusación constitucional en contra de los Ministros de Estado está dada por la "infracción de ley o el dejar de ejecutarlas", el quebrantamiento de la legalidad exigido por el constituyente debe ser patente, grave, de una ley de carácter sustantivo, o bien de carácter procesal o adjetivo. Atendido el carácter excepcional y estricto de esta institución, no cualquier infracción amerita la interposición de una acusación constitucional.

43 La impugnación de un acto administrativo por ilegal supone la imputación a dicho acto de una falta de corrección jurídica de la actuación del órgano que lo dictó. Pero ello supone una calificación jurídica del acto que nuestro Ordenamiento Jurídico sólo autoriza a efectuar a la Contraloría General de la República o a los Tribunales de Justicia, sean estos especiales, como el Tribunal Constitucional, u ordinarios.

Un acto administrativo ilegal o antijurídico, para que tenga tal calificación en nuestro derecho, debe necesariamente ser catalogado así por los mencionados órganos con competencia para ello, luego de los procedimientos de rigor.

Sólo una vez constatada la ilegalidad del acto y así calificada por el órgano con competencia para ello, tal circunstancia podría servir de antecedente para determinar las distintas responsabilidades en que haya incurrido la autoridad que lo dictó, pero ello necesariamente es posterior a la calificación del acto. No puede ponderarse primero la responsabilidad de un funcionario público sin que previamente se investigue y concluya la ilegalidad de su actuación, si precisamente es esa la causal que se invoca para formular la imputación.

44 En el presente caso, los decretos objetados, son actos administrativos que se ajustaron estrictamente al procedimiento legal para su dictación. Ellos fueron dictados por la autoridad que en los textos legales y reglamentarios se autoriza (esto es, por el Ministro de Justicia); en las materias de su competencia; en la forma que en esos cuerpos legales se dispone (contenidos en decretos supremos); y tomados razón por la Contraloría, lo que les concede una presunción de legalidad.

A mayor abundamiento, a través de este examen del Órgano Contralor se otorga eficacia jurídica a los actos administrativos, mediante una operación de comparación del contenido del acto examinado con el derecho vigente, de la cual surge un juicio sobre la legalidad del acto en cuestión. De esta manera, el acto administrativo, una vez que ha nacido, bajo la cobertura de la presunción de legalidad que le concede la toma de razón, y no habiéndose invalidado por

## INFORME COMISIÓN

la propia Administración, no puede ser retirado de la vida jurídica sino en sede jurisdiccional.

45 Para sostener una acusación fundada en decretos ilegales se requiere que sean invalidados previamente por los órganos competentes. Sólo una vez realizado esto, podría constituirse en fundamento para una acusación constitucional de la autoridad que lo dictó.

Por tanto, en el presente caso esta Comisión es de la opinión que los decretos de indulto debieron previamente haber sido representados por la Contraloría antes de su toma de razón o bien haber sido impugnados ante la propia Administración, cuestión que no ha ocurrido.

De este modo, esta Comisión estima que sólo en sede jurisdiccional podrían invalidarse los decretos de indulto impugnados, a través de las acciones particulares derivadas del ámbito en que se ha dictado el acto administrativo o generales, previstas en la Constitución, como lo constituye la acción de protección.

46 Forzoso resulta concluir, entonces, que son los acusadores quienes infringen la Constitución al invadir las potestades de la Contraloría General de la República y de los Tribunales de Justicia, únicos órganos en nuestro Ordenamiento Constitucional, además de la propia Administración, para calificar la ilegalidad de un acto administrativo nacido a la vida del derecho.

En consecuencia, un libelo acusatorio que persiga establecer ilegalidades adolece de un defecto esencial que empece a su admisibilidad

47 Los precedentes de otras acusaciones formuladas en contra de funcionarios de Estado, por supuestas ilegalidades de su actuación, ratifican que la ilegalidad de un acto de la Administración no puede ser el sustento de una acusación, pues ésta no es el medio para obtener esa calificación. En este sentido, cabe recordar la acusación formulada en 1998 en contra del actual Mandatario, cuando ejercía la cartera de Obras Públicas; o la acusación constitucional formulada en contra del Intendente de la Región Metropolitana, Marcelo Trivelli Oyarzún, en su calidad de Presidente de la Comisión Regional del Medio Ambiente de la Región Metropolitana.

Estos precedentes demuestran con claridad que la acusación constitucional no es un procedimiento para establecer la ilegalidad de actos administrativos, lo que compete exclusivamente a los tribunales creados por ley.

## **VI. LOS HECHOS QUE SE IMPUTAN NO SON DE COMPETENCIA DEL MINISTRO ACUSADO.**

48 Además de todo lo anterior, esta Comisión estima que la acusación constitucional debe ser desechada en la cuestión previa porque los hechos en que ella se funda no son de competencia del acusado. El principio que debe quedar claro es que en caso alguno puede prosperar una acusación constitucional que se funda en infracciones o incumplimientos de otras personas, sean éstas autoridades o particulares, por cuanto la responsabilidad que persigue hacer efectiva la acusación es siempre de carácter personal.

## INFORME COMISIÓN

Lo anterior significa que para que se configure respecto de una autoridad acusable el ilícito "infracción a la Constitución", se requiere necesariamente que las actuaciones imputadas al acusado correspondan a acciones positivas atribuibles directamente a su actividad, la que debe verificarse como un quebrantamiento de una norma constitucional.

49 Este criterio quedó asentado en la historia fidedigna de la Constitución Política, donde se manifestó de forma clara y explícita que la acusación constitucional tiene por objeto hacer efectiva responsabilidades individuales de las autoridades acusables (véase especialmente la discusión surgida en la Sesión N° 353).

De igual modo, los precedentes de la propia Cámara reconocen como exigencia de admisibilidad la concurrencia de actuaciones personales de la autoridad acusada, porque la acusación constitucional es un procedimiento de derecho estricto. Así se ha ratificado en la acusación en contra del Ministro Sótero del Río (Silva Bascañán; ob.cit., p. 220-221); en la acusación en contra de los ex Ministros de Minería y Hacienda, Alejandro Foxley y Alejandro Hales, en 1994; en la acusación en contra del ex Ministro de Educación, José Pablo Arellano, 1997; en la acusación en contra del ex Ministro de Obras Públicas don Ricardo Lagos Escobar, 1998; en la acusación en contra del Intendente Trivelli, 2002; en la acusación en contra del Ministro de Economía Jorge Rodríguez, 2003; y recientemente en la acusación en contra del intendente subrogante Iván de la Maza.

50 En el caso de autos, la acusación deducida no cumple con el requisito de admisibilidad precedentemente explicitado, ya que los actos impugnados, globalmente analizados no son de personal y directa competencia ni actuación del acusado.

51 En efecto, la acusación se funda, en síntesis, en un conjunto de supuestas infracciones a la Constitución y la ley vinculadas al procedimiento de otorgamiento de indultos particulares concedidos durante el período comprendido entre enero de 1999 y el año 2004.

Sin embargo, es claro que el acusado asumió formalmente sus funciones como Ministro de Justicia, de conformidad con el Decreto N° 258 del Ministerio del Interior, el 3.de marzo de 2003. Por lo tanto, las actuaciones que se imputan no pueden ser calificadas, de forma alguna, como propias de su personal responsabilidad, atendido que en ellas no le correspondió participación directa ni indirecta alguna.

Asimismo, incluso en lo que respecta al período durante el cual ha ejercido el cargo de Ministro de Justicia, consta en autos que existe una cantidad de decretos que otorgan indultos que no fueron expedidos por el acusado, por cuanto fueron dictados en momentos en que no se encontraba ejerciendo el cargo por encontrarse fuera del país en comisión de servicios o haciendo uso de feriado legal. Ninguna de estas actuaciones constituye, tampoco, un acto personal del Ministro acusado, que pueda configurar una causal de acusación en su contra.

52 En suma, esta Comisión estima que los cargos formulados se fundan en actuaciones ejecutadas en forma previa a la gestión del acusado, por terceros

## INFORME COMISIÓN

completamente ajenos a su accionar, sin nexo de causalidad, y sobre los cuales no tuvo vínculo alguno de jerarquía, por lo que respecto de ellos no tuvo ni pudo tener ninguna intervención, competencia, ni menos aún, poder de control. Por lo tanto, no resulta posible imputarle respecto de los mismos ningún tipo de responsabilidad de orden constitucional.

**VII. LA ACUSACIÓN CUESTIONA LA LEGALIDAD DE UN DECRETO DICTADO HACE 23 AÑOS.**

53 El penúltimo de los fundamentos que ha tenido en consideración esta Comisión para proponer la aceptación de la cuestión previa, es que el libelo acusatorio pretende, injustificadamente, cuestionar la legalidad de un decreto dictado hace 23 años.

54 Sostienen los acusadores que el señor Ministro de Justicia ha excedido las facultades que le confiere la ley N° 16.436, que regula la delegación de firma para conceder indultos particulares, por haberse otorgado este beneficio respecto de penas superiores a 5 años y un día. En síntesis, argumentan que la facultad de otorgar indultos que la Constitución confiere al Presidente de la República debe ejercerse conforme a la ley, y que la delegación de esta materia se encuentra regulada por la antedicha ley, que excluye de tal mecanismo a los indultos para penas corporales superiores a 5 años y un día, lo que no pudo modificarse mediante el decreto supremo. N° 924 de 1981, que contiene delegaciones de facultades al Ministro de Justicia, entre las cuales se encuentran la de expedir decretos sobre todo tipo de indultos, salvo los que recaigan en las penas de muerte, presidio perpetuo y delitos contra la seguridad del Estado.

La alegación descrita tiene, entonces, como único fundamento, la presunta ilegalidad del citado decreto, que amplió el límite originalmente establecido en la ley.

55 Sin embargo, es evidente que el acto administrativo que sirve de base a la impugnación fue dictado hace 23 años y suscrito por el general Pinochet, que entonces ejercía como gobernante del país.

Con el mero antecedente de la fecha de dictación del referido decreto, queda descartada toda posibilidad de imputar al actual Ministro de Justicia la responsabilidad por la supuesta infracción de ley cometida en dicho acto, quien no es autor ni material ni intelectual del decreto de delegación que los acusadores consideran una infracción a la ley. Mal puede, entonces, levantarse acusación en contra de éste por esa supuesta infracción, pues este mecanismo -como se ha reiterado en este informe- sólo permite hacer efectiva la responsabilidad por actos propios y personales del acusado.

56 A mayor abundamiento, el decreto de delegación se encuentra vigente y forma parte del ordenamiento jurídico que rige las actuaciones del Ministro de Justicia, quien no ha cometido infracción de ley alguna al aplicarlo, pues ninguna autoridad o funcionario puede dejar sin aplicación o desconocer la validez o vigencia de una norma incorporada al ordenamiento jurídico conforme a la Constitución; tal

## INFORME COMISIÓN

actitud sí sería efectivamente constitutiva de un ilícito constitucional, según lo establece el propio artículo 48 N°2 de la Constitución.

Por esta razón, todos y cada uno de los sucesivos ministros de justicia que han detentado el cargo desde 1981 a la fecha, ejercieron plenamente las facultades otorgadas por el decreto supuestamente ilegal. Es así como durante 23 años los Ministros de Justicia han expedido los decretos que conceden indultos sin más limitaciones que aquellas previstas en el decreto supremo. N° 924 de 1981, esto es, con la sola excepción de los indultos sobre penas de muerte y de presidio perpetuo y sobre delitos contra la seguridad interior del Estado.

Más aún, nunca en esos 23 años, la Contraloría objetó los decretos de indulto expedidos en virtud de la delegación contenida en el decreto supremo impugnado.

### **VIII. LA ACUSACIÓN NO ES UNA INSTANCIA PARA HACER EFECTIVA RESPONSABILIDADES PENALES.**

57 Finalmente, la cuestión previa también debe ser aceptada porque la acusación constitucional no es una instancia idónea para hacer efectiva las responsabilidades penales, como mal se pretende en el libelo acusatorio.

58 Los acusadores sostienen que el Ministro de Justicia habría incurrido en dos delitos cuya comisión, a juicio de ellos, configuran la causal de infringir la ley que establece la Constitución para acusar a los Ministros de Estado. Por una parte, habría incurrido en el delito de falta a la verdad en la narración de hechos sustanciales, que tipifica el artículo 193 N°4 del Código Penal; por otra, habría incurrido en el delito de perjurar o dar falso testimonio en materias que no sean contenciosas, que configura el artículo 210° del mismo cuerpo legal. Para los acusadores, el Ministro habría tenido ánimo de ocultamiento deliberado en no entregar completa ni oportunamente la información que se le requirió por la Cámara de Diputados.

59 Como es sabido, las autoridades están sujetas a distintos tipos de responsabilidades, cada una de las cuales tiene su propio mecanismo para hacerse efectiva. Así, hay responsabilidad política, civil, disciplinaria y penal.

Estas responsabilidades se distinguen porque son independientes unas de otras. Perfectamente una persona puede ser absuelta en el sumario administrativo y condenada penalmente, o al revés.

60 La responsabilidad constitucional es uno de los varios tipos de responsabilidades a que están sujetas las autoridades, distinta e independiente de las demás.

La Constitución, al regular la acusación constitucional, distingue claramente la responsabilidad penal de la responsabilidad constitucional. En otras palabras, distingue claramente, entonces, entre las causales que son delito y las que no lo son. En aquellos casos en que se le imputa a una autoridad infracción o abuso de poder, no puede fundarse ésta en la comisión de delitos, pues ello equivaldría a distorsionar las causales de la acusación.

## INFORME COMISIÓN

Incluso tratándose de la responsabilidad penal, la Constitución expresamente agregó en el número 1 del artículo 49 una clara expresión que condiciona la eventualidad de que ella exista: "el funcionario declarado culpable será juzgado de acuerdo a las leyes por el tribunal competente, tanto para la aplicación de la pena señalada al delito, si lo hubiere".

61 Corresponde a los Tribunales Ordinarios de Justicia juzgar la responsabilidad penal. La responsabilidad constitucional, por su parte, la juzga el Senado, previa declaración de ha lugar de la Cámara. Pero la atribución del Senado es simplemente la de declarar si el acusado es o no culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa, y será el tribunal ordinario quien juzgue, con arreglo a las leyes, tanto en el orden penal como en el civil.

62 Por todo lo anterior, es claro que los acusadores distorsionan la acusación al imputar delitos al Ministro de Justicia por haber otorgado los indultos.

Con ello pretenden hacer equivalentes la causal "infracción de ley" con la imputación de cualquier figura delictiva, sin que se haya determinado por el tribunal competente la existencia del delito y la responsabilidad penal. Para que los hechos que pudieren ser constitutivos de delitos no previstos en la norma puedan invocarse como "infracción de ley", resulta imprescindible que previamente se haya acreditado la existencia del delito y la participación del acusado a través de los procedimientos y por los órganos jurisdiccionales competentes

De otro lado, al imputarse delitos que no constituyen uno de aquellos que la Constitución establece como ilícito constitucional, a pesar que la misma distingue claramente para los Ministros de Estado entre causales que son delito y aquellas que no lo son, los acusadores pretenden crear nuevas causales de acusación.

En función de las consideraciones antes expuestas, esta Comisión propone recomendar a esta honorable Cámara de Diputados acoger la cuestión previa deducida por el señor Ministro, en atención a que la acusación no cumple con los requisitos que la Carta Política señala.

Sin perjuicio de la recomendación señalada, esta Comisión ha estimado adecuado precisar y dejar asentadas ciertas cuestiones relativas al fondo de la acusación.

63 Existen seis cuestiones fondo que han sido imputadas en la acusación y que esta Comisión estima adecuado aclarar. Ellas dicen relación con la inexistencia de infracción de ley en la información proporcionada por el acusado; que éste no ha infringido la regulación sobre la delegación; que tampoco se ha infringido la regla de los casos calificados; que no se ha vulnerado la regulación relativa a indultos para condenados a penas de más de cinco años y un día; y que no se ha infringido la obligación de denunciar los delitos.

## **I. NO HAY INFRACCIÓN DE LEY EN LA INFORMACIÓN SOBRE INDULTOS PROPORCIONADA POR EL MINISTRO DE JUSTICIA.**

64 Los acusadores sostienen que el Ministro ha infringido la Constitución y las leyes, porque proporcionó a la Cámara de Diputados informaciones que tildan



## INFORME COMISIÓN

de contradictorias y, en algunos casos, falsas, sobre hechos sustanciales en materia de indultos otorgados.

Todo ello configuraría infracciones al artículo 193 N° 4 del Código Penal, que sanciona al empleado público que, abusando de su oficio, cometiere falsedad, faltando a la verdad en la narración de los hechos sustanciales, y al artículo 210 del mismo Código, que sanciona al que ante la autoridad o sus agentes perjurare o diere falso testimonio en materias que no sean contenciosas, vulnerándose, como consecuencia de lo anterior, el principio de transparencia establecido en la Ley de Bases de la Administración del Estado.

Los acusadores afirman que no puede existir ninguna justificación para las inexactitudes y errores detectados en la información sobre indultos proporcionada por el Ministro de Justicia, pues éste dirige el Ministerio de Justicia y no es imaginable que esta entidad no cuente con la información precisa del número y clase de delitos indultados. Sobre la base de esta equivocada definición, dan por ciertos dos supuestos necesarios para sus imputaciones: que los errores o inexactitudes fueron cometidas por el Ministro personalmente y que, dado el rol que a este correspondería en su cartera, todo error o inexactitud no puede sino ser malicioso o voluntario e injustificable.

65 A este respecto, debe clarificarse que los Ministros de Estado no tienen funciones administrativas, sino de conducción. Al Ministro no le corresponde otro rol que el de dirección o conducción del aparato administrativo de la respectiva cartera.

Es decir, el Ministro es responsable por las decisiones, los objetivos y las planificaciones, pero no por la información que produce o elabora el Ministerio, aspectos propios de la gestión o administración interna, que están radicados en otros niveles del aparato burocrático.

En cada organismo público existen diferentes niveles ordenados en forma jerárquica, de modo que cada uno está subordinado al nivel superior y, del mismo modo, cada uno tiene el deber de controlar y supervigilar la acción de los que le están subordinados. Esto está ratificado en la legislación vigente.

66 El error de base en que incurrían los acusadores es que si el Ministro de Justicia no tiene el rol de administrar internamente su cartera; no tiene funciones de ejecución o materialización de procesos administrativos; ni tiene a su cargo la producción, sistematización y archivo de la información ministerial, ello descarta de plano que las inexactitudes, errores u omisiones en la información proporcionada puedan configurar hechos personales suyos. Asimismo queda desvirtuado el hecho que la pretendida voluntariedad o intencionalidad de los errores e inexactitudes detectadas en la información proporcionada, sería de responsabilidad del Ministro, lo cual sólo sería posible si la producción, sistematización y registro de dicha información fueren actuaciones personales del acusado.

Acusar a un Ministro de Estado porque un informe que se elaboró contiene inexactitudes, rompe la distribución de tareas de un Ministerio y no respeta el principio de la responsabilidad personal en los delitos.

67 Las precisiones efectuadas en el acápite anterior, por sí mismas, descartan la imputación de falsedad de los datos proporcionados, pues el acto de falsear

## INFORME COMISIÓN

y ocultar información, suponen la actuación directa del acusado, lo que en la especie no ha ocurrido ni ha podido ocurrir.

Por lo demás, no concurren los requisitos de la acción típica que imputan los acusadores.

68 Por otra parte, no hay falso testimonio en la información proporcionada por el ministro.

El delito de perjurio del artículo 210, imputado por los acusadores, es una forma general de faltar a la verdad bajo la fe del juramento o promesa de verdad, tanto ante autoridad judicial (en causas no contenciosas), como ante la autoridad no perteneciente al orden judicial (en materias administrativas), siendo una figura genérica frente a la cual el falso testimonio sería un caso especial.

Por lo tanto, no solo se requiere que exista una falta a la verdad, es decir, una declaración maliciosamente falsa, que ya se ha demostrado no existir en este caso, sino además, que ella se preste bajo juramento o promesa de decir verdad dentro de un proceso judicial o administrativo formalmente incoado.

69 El Ministro, además de no haber faltado a la verdad como ha quedado acreditado, no ha declarado en una causa o proceso judicial o administrativo ni bajo juramento o promesa de decir verdad, en ninguna de las ocasiones que asistió a la Cámara de Diputados para proporcionar las informaciones requeridas. Por el contrario, concurrió voluntariamente y con la mayor disposición de colaborar seriamente con las labores parlamentarias, pero no en el contexto de un procedimiento en que su declaración estuviere sometida a la formalidad del juramento o promesa a que se refiere el tipo penal señalado.

En consecuencia, la conducta del Ministro de Justicia, en modo alguno puede entenderse comprendida en la tipificada por dicho artículo.

70 En definitiva, esta Comisión estima que el Ministro ha actuado de buena fe y no ha existido dolo en su actuar.

En efecto, el Ministro actuó de buena fe, proporcionando los antecedentes que tenía a su disposición sobre la materia. Estos antecedentes fueron entregados a la Cámara de Diputados a través de oficios, contestando las consultas que ésta formuló y, además, verbalmente por el mismo Ministro en las Sesiones ante la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara, lo que demuestra su total disposición y buena fe.

Además, el Ministro reconoció el error que existía en la entrega de los datos a la Cámara de Diputados y rectificó dichas cifras, en cuanto le fue posible contar con la información completa, de manera verbal en las sesiones ante la Cámara.

Unido a lo anterior, una vez verificado el error, el Ministro ordenó que se instruyera un sumario en el Ministerio, tendiente a determinar las causas de los errores e inexactitudes detectadas y las eventuales responsabilidades administrativas por aquellos.

Las conductas referidas, adoptadas con prontitud y diligencia, excluyen toda sospecha de intencionalidad o dolo en los errores originales y

## INFORME COMISIÓN

demuestran, una vez más, la absoluta buena fe que ha inspirado el actuar del Ministro.

71 Finalmente en este aspecto, no obstante que el Ministro no ha incurrido en faltas a la verdad en sus actuaciones, es necesario precisar que una eventual falsedad de la información elaborada por el aparato administrativo del Ministerio para dar cumplimiento a lo requerido, tampoco ha sido acreditada antes esta Comisión.

Como se ha señalado anteriormente, los acusadores confunden el error en la entrega de información con la falsedad de ésta. Mientras la investigación sumaria no este concluida, no es posible sostener de manera categórica, como lo han hecho los acusadores, que dicha información sea falsa y menos que el Ministro ha cometido los delitos que se le imputan.

Por el contrario, la buena fe del Ministro se demuestra una vez más, pues precisó, en su escrito de descargos, minuciosamente cada uno de los hechos sobre los cuales existía error en la entrega de información. Por ejemplo, las diferencia en el número total de indultos; los indultos por razones de salud; las diferencias entre lo informado por Gendarmería y el Ministerio de Justicia; y el caso del indulto al señor J. Cid. Cortés.

## **II. NO SE HA INFRINGIDO REGULACIÓN DE LA DELEGACIÓN.**

72 También es necesario hacer algunas precisiones relativas a la imputación de que el Ministro de Justicia se habría atribuido funciones propias del Presidente de la República al calificar los requisitos para otorgar indultos, materia que no está incluida en la delegación de firmas.

Sin perjuicio de reiterar que esto implica juzgar la legalidad de un decreto supremo que el Ministro acusado no dictó, y que ésta no es la instancia para examinar la legalidad de dicho acto, según se demuestra a continuación, existen antecedentes suficientes para demostrar que la autoridad ministerial no ha incurrido en la infracción que se le imputa, sino que ha actuado válidamente en uso de las atribuciones que la ley le confiere.

73 La habilitación para que el Ministro de Justicia dicte decretos que conceden indultos bajo la fórmula "Por orden del Presidente", está establecida en normas de rango legal. Por lo tanto, la expedición de los decretos de indulto por el Ministro de Justicia se ajusta al mandato constitucional de que los indultos se deben conceder en la forma que señale la ley.

Dicha "forma", no sólo se refiere a la ley N° 18.050, sobre normas generales para conceder indultos particulares, sino que también a todas las otras disposiciones legales y reglamentarias vigentes en la materia, como la que regula la delegación de facultades.

74 Por lo demás, el marco normativo en virtud del cual se dictó el decreto supremo N° 924 de 1981, no distingue entre delegación de funciones y delegación de firma. Esto por cuanto la distinción es propia de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, dictada recién en 1986, mientras que con anterioridad a ella las leyes que se referían a delegación no distinguían entre ambas especies de delegación, ni mucho menos entre sus efectos.

## INFORME COMISIÓN

Por tanto, el decreto supremo N° 924, a través del cual se dictaron los decretos supremos de indultos, comprende no sólo la delegación de firma, sino que también la delegación de la función. En consecuencia, al Ministro de Justicia, no sólo le corresponde firmar por orden del Presidente los decretos que conceden indultos, sino que además le corresponde calificar las circunstancias y requisitos para acceder a tal beneficio.

75 La interpretación de la acusación de acuerdo a la cual a través del marco normativo se delegaría la facultad de firmar en vez de la autoridad delegante, sin delegar la función o atribución concreta, debe ser rechazada, pues ella trae como consecuencia desconocer la vigencia de las normas contenidas en las leyes N°16.436 y N°16.840, así como también el referido decreto supremo N° 924, lo que es, a todas luces, inaceptable.

76 En definitiva, el marco normativo íntegramente considerado deja de manifiesto que es el ordenamiento legal vigente el que ha conferido al Ministro de Justicia la función de dictar decretos relativos a indultos particulares. Dicha función no puede dejar de interpretarse sino a la luz del rol esencial que corresponde al Ministro cual es, de acuerdo a la Constitución, colaborar directa e inmediatamente con el Presidente de la República en el Gobierno y Administración del Estado. (Artículo 33 de la Constitución).

El Ministro de Justicia cuenta con atribuciones suficientes y plenamente vigentes para ejercer, por delegación del Presidente de la República, la función de conceder indultos particulares, en la que se incluye tanto la facultad de ponderar los antecedentes para resolver, como la de firmar el acto administrativo respectivo.

### **III. NO SE HA INFRINGIDO LA REGLA DE LOS CASOS CALIFICADOS, PUES ESTAMOS FRENTE A UNA POTESTAD DISCRECIONAL.**

77 En tercer término, se debe precisar que el acusado no ha infringido la regla de los "casos calificados" contenida en la ley sobre Indultos, como alegan los acusadores al sostener que dicho beneficio ha recaído masivamente en delincuentes habituales o reincidentes, lo que se encontraría prohibido.

Según los acusadores, casi la totalidad de esos casos fueron considerados como "casos calificados", lo que contradice e incumple el espíritu de la norma y la intención del legislador de reservar esta categoría a casos excepcionales.

78 Sin embargo, la posibilidad de prescindir de los requisitos exigidos por la ley para conceder un indulto particular, entre los que se incluye la exigencia de no tratarse de delincuentes habituales o reincidentes, constituye una facultad concedida discrecionalmente a la autoridad, pues el propio marco normativo habilita a prescindir de los requisitos legales en forma abiertamente discrecional.

79 En lo que respecta al sujeto "calificador" de las solicitudes del indulto y de la excepcionalidad, no se trata del Presidente de la República, sino del Ministro de Justicia, puesto que la firma de los indultos particulares es una materia que se encuentra delegada en el ministro de la cartera señalada. El Ministro de Justicia firma bajo la fórmula "por orden del Presidente de la República", una

## INFORME COMISIÓN

vez que se revisan y constatan las circunstancias calificadas que autorizan para conceder un indulto particular.

80 Por otra parte, las solicitudes de indulto particular son analizadas caso a caso por la autoridad correspondiente. Por ello, la estadística no es un argumento jurídico idóneo para estos efectos, y no se puede construir, sobre la base de cálculos numéricos, el alegato de que el Ministro de Justicia ha contrariado el espíritu e intención de la norma que habilita para conceder indultos prescindiendo de los requisitos legales, ya que ello se contrapone tanto con la naturaleza de la facultad misma, que ha sido conferida en forma discrecional o privativa a la autoridad.

En otros términos, la facultad de conceder un indulto particular y, por ende, el poder prescindir en un caso determinado de los requisitos legales exigidos para su otorgamiento, exige que la autoridad analice las circunstancias propias de cada caso sometido a su conocimiento. Lo relevante para efectuar la calificación de los indultos, es la ponderación o evaluación de las particularidades propias y precisas que en cada caso se realice por la autoridad competente.

Con esto queda de manifiesto, entonces, que la excepcionalidad atribuida a los "casos calificados" por parte de los acusadores, no es más que una construcción artificiosa.

Cada una de las exigencias legales se ha cumplido íntegramente por cada autoridad que ha ejercido la facultad, a lo largo de los cinco años que se cuestiona por los acusadores, por lo que no hay motivo alguno para denunciar, ahora, el actuar del Ministro de Justicia.

#### **IV. NO SE HA INFRINGIDO LA REGULACIÓN DE LOS INDULTOS PARA LOS CONDENADOS A PENAS DE MÁS DE CINCO AÑOS Y UN DÍA.**

81 Un cuarto argumento de la acusación, es que se infringieron normas relativas a ciertos indultos. En síntesis, se argumenta que la facultad de otorgar indultos que la Constitución confiere al Presidente de la República debe ejercerse conforme a la ley, y que la delegación de esta materia se encuentra regulada por la ley N° 16.436, que excluye de tal mecanismo a los indultos para penas corporales superiores a 5 años y un día.

82 Sin embargo, la delegación contenida en el decreto supremo N° 924 de 1981, faculta al Ministro de Justicia para expedir los decretos que otorgan indultos respecto de penas superiores a 5 años y un día, y dicha autorización se encuentra perfectamente vigente y goza de total validez. En efecto, la delegación de atribuciones en materia de indultos contenida en el citado decreto supremo, tiene expresa fuente legal en el artículo 65 de la ley N° 16.840, disposición expresamente citada en los Vistos de dicho decreto.

83 Si se ha establecido la absoluta legalidad y validez de la delegación de facultades contenida en el decreto supremo N°. 924 de 1981, así como su plena vigencia, ha quedado demostrado que la actuación del acusado, al expedir decretos que conceden indultos respecto de penas privativas superiores a 5 años y un día, se ha ajustado al ordenamiento jurídico vigente.

## INFORME COMISIÓN

**V. NO SE HA INFRINGIDO LA OBLIGACIÓN DE MOTIVACIÓN.**

84 También cabe hacer presente que los acusadores sostienen erradamente que, en 62 indultos, se otorgó el beneficio a delincuentes habituales o reincidentes, sin cumplir con la exigencia que los indultos se emitan por decreto supremo fundado.

Es errado el argumento por cuanto los decretos no distinguen entre dos elementos diferentes de los actos administrativos: el motivo y la motivación. El primero es el antecedente de hecho y de derecho que funda un acto administrativo, y existe siempre; la motivación, en cambio, consiste en el motivo expresado en el acto administrativo, es la fundamentación explícita que éste contiene, y a diferencia del motivo, puede no existir.

La ley establece expresamente los casos en que un acto debe motivarse. De este modo, una cosa es que el motivo exista y otra que éste se explicite. La explicitación o motivación del acto sólo es exigible cuando así lo requiere un texto expreso, porque se establece como un deber.

De modo general, la ley de procedimiento administrativo señala que los hechos y fundamentos de derecho deben siempre expresarse en aquellos actos que afecten los derechos de los particulares, así como aquellos que resuelvan recursos administrativos (artículo 11). Los actos desfavorables, entonces, siempre deben motivarse. En consecuencia, no sucede lo mismo con los demás actos -que no afecten derechos-, en que no es necesario que se motiven. En otros casos, la ley de manera especial y expresa exige que el acto se motive, al establecer que la decisión debe fundarse.

El requisito de fundamentación o motivación se cumple siempre que el acto explicita, de alguna manera comprensible, la razón que llevó a tomar una decisión determinada, exigencia que se ha cumplido en todos los decretos que otorgan indultos. La exigencia puede cumplirse mediante expresiones más o menos similares en distintos actos, en la medida que aquellas den noticia de los antecedentes en que se fundan.

85 El indulto no es un acto que requiere de una motivación particularmente exhaustiva. Todos los decretos de indulto tienen motivo, esto es, están fundados en antecedentes de hecho y de derecho válidos y suficientes. Por lo mismo, el acto administrativo en que se contienen se integra siempre con el expediente administrativo donde consta la totalidad de dichos antecedentes. Así, dado que la motivación no es más que la expresión de ese motivo, exigida sólo en los decretos que acogen solicitudes de indulto, si ella fuere realmente insuficiente o excesivamente genérica, de modo tal que no hubiera guardado relación con los antecedentes del expediente, con toda seguridad la Contraloría lo habría objetado.

**VI. NO SE INFRINGIÓ OBLIGACIÓN DE DENUNCIAR LOS DELITOS.**

## INFORME COMISIÓN

86 El último aspecto que esta Comisión desea aclarar es que se ha acusado al Ministro de Justicia erróneamente por haber infringido las normas que obligan a denunciar los delitos que lleguen a su conocimiento.

El sustento de esta acusación es la declaración del Subsecretario del Interior del 23 de Septiembre de 2004, quien señaló haber enviado antecedentes para lograr el indulto de unos narcotraficantes, y la petición formulada por el Diputado señor Navarro, quien solicitó en La Moneda la concesión del indulto a una mujer condenada por robo.

87 Sin embargo, de sus propias declaraciones ha quedado acreditado que el Subsecretario simplemente inició el procedimiento administrativo por el cual se comenzó a analizar el asunto; mientras que el señor parlamentario realizó su presentación en el marco del derecho constitucional de petición, de modo que el Ministerio se limitó a canalizar su presentación, en el cumplimiento de sus obligaciones.

Es decir, las autoridades sencillamente se limitaron a hacer uso de sus potestades jurídicas, a fin de hacer llegar al Ministerio de Justicia solicitudes de indultos, que fueron analizadas conforme a su propio mérito y en forma independiente.

Por lo tanto, esta Comisión recomienda a la H. Cámara, desestimar en todas sus partes el libelo acusatorio, por no ser los hechos imputados constitutivos de infracción constitucional o legal o que puedan ser significativos de dejar leyes sin ejecución.

**VOTO DE MINORIA**

La proposición de los Diputados señores Melero y Forni, que constituye el voto de minoría, es la siguiente:

“Los diputados que suscriben, integrantes de la Comisión elegida para informar sobre la procedencia de la acusación constitucional en contra del Ministro de Justicia señor Luis Bates, vienen en fundar su voto favorable a la acusación, por las razones que a continuación señalan:

En el artículo 43 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional se establece: “Antes de que la Cámara de Diputados inicie el debate a que se refiere el artículo siguiente, sólo el afectado podrá deducir, de palabra o por escrito, la cuestión previa de que la acusación no cumple con los requisitos que la Constitución Política señala”.

A su vez en el artículo 310 del Reglamento de la Cámara de Diputados se reproduce el mismo texto de la Ley Orgánica del Congreso Nacional sobre la cuestión previa, remitiéndose respecto de esto a los requisitos establecidos en la Constitución.

Esta última en su artículo 48 señala: “Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados:

“2) Declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de las siguientes personas:  
b) De los Ministros de Estado, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, por infringir la Constitución o las leyes o

## INFORME COMISIÓN

haber dejado éstas sin ejecución, y por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno;

Las acusaciones referidas en las letras b), c), d) y e) podrán interponerse mientras el afectado esté en funciones o en los tres meses siguientes a la expiración en su cargo. Interpuesta la acusación, el afectado no podrá ausentarse del país sin permiso de la Cámara y no podrá hacerlo en caso alguno si la acusación ya estuviere aprobada por ella.”:

La cuestión previa por tanto, sólo puede ser interpuesta si la acusación no cumple con alguno de los requisitos establecidos en la Constitución, que son, para la claridad de la comisión los siguientes:

-Que la acusación no sea interpuesta por menos de 10 ni por más de 20 diputados.

-Que el afectado se encuentre en funciones o se interponga en los tres meses siguientes a la expiración en su cargo.

-Que se haya comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, o se haya infringido la Constitución o las leyes o haber dejado éstas sin ejecución, y por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno.

El Ministro en su defensa hace alusión a una serie de materias que nada tienen que ver con la cuestión previa ni con los requisitos necesarios para deducirla. Podemos afirmar, luego del estudio realizado en la comisión y de lo expuesto por los destacados abogados que han concurrido a ella, que no se configuran las causales para deducir la cuestión previa.

Respecto al primer requisito, que dice relación con el número de diputados que pueden interponer la acusación constitucional, éste se cumple puesto que de la sola enumeración de los acusadores, vemos que esta fue interpuesta por 10 parlamentarios.

En cuanto al segundo requisito, que se debe cumplir en la interposición de la acusación por mandato constitucional expreso, a todos consta su cumplimiento puesto que el ministro señor Bates se encuentra actualmente en el ejercicio del cargo.

Por último, respecto al tercer elemento que se debe tener en cuenta para la interposición de este libelo, podemos afirmar que éste también se ha cumplido, porque de la lectura de la acusación y en virtud de lo investigado por esta comisión, ha quedado clara constancia del flagrante quebrantamiento de la Constitución y la Leyes en que ha incurrido el acusado, al haber dictado sistemáticamente indultos en contravención expresa del texto de la ley N° 18.050, que es la norma que regula expresamente la facultad del Presidente de la República de otorgar indultos particulares. Además de haber infringido posteriormente el deber de informar en forma veraz sobre los antecedentes solicitados por la Cámara de Diputados, manteniéndonos hasta el día de hoy en la mas completa incertidumbre, lo que atenta gravemente contra las facultades fiscalizadoras de esta corporación.

Por lo anteriormente expuesto, se concluye que los requisitos para formular la acusación constitucional han sido plenamente cumplidos, en contraposición a lo expuesto por el acusado, quien al parecer desconoce las



## INFORME COMISIÓN

normas sobre su tramitación, ya que pretendió desestimarla aduciendo argumentos que nada tienen que ver con la sustanciación de la cuestión previa.

La determinación de la responsabilidad política de las autoridades superiores del Estado se realiza a través del expediente de la acusación constitucional. Esta consiste en un proceso único, pero complejo al mismo tiempo, ya que en él intervienen tanto la Cámara de Diputados como el Senado y es en estricto cumplimiento de nuestros deberes como miembros de la Cámara de Diputados, que se ha presentado el libelo acusatorio en cuestión.

Ninguna autoridad, ninguna persona o grupo de personas puede actuar al margen de la legalidad, desconocer lo anterior significaría el quebrantamiento del Estado de Derecho. Pues bien, los Ministros de Estado también están sujetos a la Constitución y a las leyes, y deben someter su actuar a ellas, debiendo responder ante toda la Nación por el fiel desempeño de su cargo ajustado a derecho.

Por tanto, en virtud de los antecedentes recabados por la comisión y de lo expuesto por el propio acusado, no cabe sino desechar la cuestión previa deducida por éste, seguir adelante con la tramitación de este libelo y, en definitiva, acoger la acusación ya que el país tiene derecho a saber la verdad de lo ocurrido con el centenar de indultos entregados en contravención expresa de la Constitución y las leyes.”.

Sala de la Comisión, a 16 de noviembre de 2004.

Acordado en sesiones de fechas 3, 8, 9, 10, 15 y 16 de noviembre de 2004, con la asistencia de los Diputados señores Edmundo Salas de la Fuente (Presidente), Marcelo Forni Lobos, Guido Girardi Lavín, Rodrigo González Torres y Patricio Melero Abaroa.

Asistieron también a las sesiones los diputados señores Guillermo Ceroni Fuentes, Pablo Lorenzini Basso, Nicolás Monckeberg Díaz, Waldo Mora Longa, Aníbal Pérez Lobos, Pablo Prieto Lorca, Carlos Recondo Lavanderos, Eduardo Saffirio Suárez y Edmundo Villouta Concha.

(Fdo.): EUGENIO FOSTER MORENO, Abogado Secretario de la Comisión”.

## DISCUSIÓN SALA

**1.5. Discusión en Sala**

Cámara de Diputados. Legislatura 352. Sesión 23. Fecha 17 de noviembre, 2004. Discusión. Declara no haber lugar a la Acusación Constitucional.

*Asisten a la presente Sesión los siguientes Diputados:*

Accorsi Opazo, Enrique  
Aguiló Melo, Sergio  
Alvarado Andrade, Claudio  
Álvarez-Salamanca Büchi, Pedro  
Álvarez Zenteno, Rodrigo  
Allende Bussi, Isabel  
Araya Guerrero, Pedro  
Ascencio Mansilla, Gabriel  
Barros Montero, Ramón  
Bauer Jouanne, Eugenio  
Bayo Veloso, Francisco  
Becker Alvear, Germán  
Bertolino Rendic, Mario  
Burgos Varela, Jorge  
Bustos Ramírez, Juan  
Caraball Martínez, Eliana  
Cardemil Herrera, Alberto  
Ceroni Fuentes, Guillermo  
Cornejo Vidaurrazaga, Patricio  
Correa De la Cerda, Sergio  
Cristi Marfil, María Angélica  
Cubillos Sigall, Marcela  
Delmastro Naso, Roberto  
Díaz Del Río, Eduardo  
Dittborn Cordua, Julio  
Egaña Respaldiza, Andrés  
Encina Moriamez, Francisco  
Escalona Medina, Camilo  
Espinoza Sandoval, Fidel  
Forni Lobos, Marcelo  
Galilea Carrillo, Pablo  
Galilea Vidaurre, José Antonio  
García García, René Manuel  
García-Huidobro Sanfuentes, Alejandro  
Girardi Lavín, Guido  
González Román, Rosa  
González Torres, Rodrigo  
Guzmán Mena, Pía  
Hales Dib, Patricio  
Hernández Hernández, Javier  
Hidalgo González, Carlos  
Ibáñez Santa María, Gonzalo  
Ibáñez Soto, Carmen  
Jaramillo Becker, Enrique  
Jarpa Wevar, Carlos Abel  
Jeame Barrauto, Víctor

Kast Rist, José Antonio  
Kuschel Silva, Carlos Ignacio  
Leal Labrín, Antonio  
Leay Morán, Cristián  
Letelier Morel, Juan Pablo  
Letelier Norambuena, Felipe  
Longton Guerrero, Arturo  
Longueira Montes, Pablo  
Lorenzini Basso, Pablo  
Luksic Sandoval, Zarko  
Masferrer Pellizzari, Juan  
Melero Abaroa, Patricio  
Mella Gajardo, María Eugenia  
Meza Moncada, Fernando  
Molina Sanhueza, Darío  
Monckeberg Díaz, Nicolás  
Montes Cisternas, Carlos  
Mora Longa, Waldo  
Moreira Barros, Iván  
Mulet Martínez, Jaime  
Muñoz Aburto, Pedro  
Muñoz D'Albora, Adriana  
Navarro Brain, Alejandro  
Norambuena Farías, Iván  
Ojeda Uribe, Sergio  
Ortiz Novoa, José Miguel  
Palma Flores, Osvaldo  
Paredes Fierro, Iván  
Paya Mira, Darío  
Pérez Arriagada, José  
Pérez Lobos, Aníbal  
Pérez Opazo, Ramón  
Pérez Varela, Víctor  
Prieto Lorca, Pablo  
Quintana Leal, Jaime  
Recondo Lavanderos, Carlos  
Riveros Marín, Edgardo  
Robles Pantoja, Alberto  
Rojas Molina, Manuel  
Rossi Ciocca, Fulvio  
Saa Díaz, María Antonieta  
Saffirio Suárez, Eduardo  
Salaberry Soto, Felipe  
Salas De la Fuente, Edmundo  
Sánchez Grunert, Leopoldo  
Seguel Molina, Rodolfo

## DISCUSIÓN SALA

Sepúlveda Orbenes, Alejandra  
Silva Ortiz, Exequiel  
Soto González, Laura  
Tapia Martínez, Boris  
Tarud Daccarett, Jorge  
Tohá Morales, Carolina  
Tuma Zedan, Eugenio  
Ulloa Aguillón, Jorge  
Uriarte Herrera, Gonzalo  
Urrutia Bonilla, Ignacio

Valenzuela Van Treek, Esteban  
Varela Herrera, Mario  
Vargas Lyng, Alfonso  
Venegas Rubio, Samuel  
Vidal Lázaro, Ximena  
Vilches Guzmán, Carlos  
Villouta Concha, Edmundo  
Von Mühlenbrock Zamora, Gastón  
Walker Prieto, Patricio

**ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL EN CONTRA DEL MINISTRO DE JUSTICIA DON LUIS BATES HIDALGO.**

El señor **LORENZINI** (Presidente).- En el Orden del Día, corresponde ocuparse de la acusación constitucional deducida por diez señores diputados en contra del ministro de Justicia, señor Luis Bates Hidalgo.

*Antecedentes:*

*-Acusación constitucional, sesión 13ª, en 3 de noviembre de 2004. Documentos de la Cuenta N° 1.*

El señor **LORENZINI** (Presidente).- En primer lugar, hará uso de la palabra el señor ministro y, posteriormente, los diputados señores Forni, González, Melero, Girardi y Salas.

Si el ministro señor Bates plantea la cuestión previa, ésta se votará al término de las intervenciones de los diputados integrantes de la Comisión.

Tiene la palabra el señor ministro.

El señor **BATES** (ministro de Justicia).- Señor Presidente, de conformidad con el artículo 43 de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional, planteo la cuestión previa con el objeto de que se declare la improcedencia o la inadmisibilidad de esta acusación constitucional.

El ministro de Justicia que habla ha sido objeto de una acusación constitucional suscrita por los diputados señores Roberto Delmastro, Pablo Galilea, Carlos Kuschel, Cristián Leay, Pablo Longueira, Nicolás Monckeberg, Iván Norambuena, Darío Paya; señora Lily Pérez y don Carlos Recondo.

La causal que se invoca es la establecida en la letra b) del número 2 del artículo 48 de la Constitución Política de la República, es decir, por infringir la Carta Fundamental o las leyes o haber dejado éstas sin ejecución. El libelo acusatorio lo dice expresamente en la primera página y en la última, a manera de cierre. Me parece que esto es importante, por lo que señalaré dentro en un momento. La causal de la acusación constitucional que se invoca es la infracción a la Constitución, las leyes y haberlas dejado sin ejecución.

Desde los primeros años, se enseña a los estudiantes de Derecho que esta causal implica un juicio constitucional relacionado con ilícitos de carácter

## DISCUSIÓN SALA

constitucional, lo que da lugar, en consecuencia, a un juicio propiamente tal, desde el momento en que hay acusadores -diez, en este caso-; un acusado, el ministro de Justicia, aquí presente; un órgano, una resolución y, eventualmente, una sanción: la destitución del ministro, de acuerdo con ese mecanismo. O sea, estamos en presencia de lo que podríamos llamar un debido proceso.

También desde los primeros años, en las facultades de Derecho se enseña que la acusación constitucional es un instrumento jurídico particularmente delicado y excepcional, además de subsidiario, que se inserta dentro de un régimen presidencialista de gobierno, lo que no ocurre en un sistema parlamentario.

Estas explicaciones son necesarias, porque la causal de acusación constitucional que se invoca y el hecho de que se inserte en un régimen presidencialista de gobierno tiene los alcances que todos conocemos.

El estudio de la acusación constitucional y los antecedentes reunidos por la Comisión me permiten concluir, de la manera más categórica y enfática, que con ella se ha desnaturalizado en términos absolutos este instrumento jurídico. Además, el libelo mismo demuestra un grado de ligereza, liviandad y apresuramiento en su redacción, impropios de una seria función parlamentaria.

Las motivaciones que se pudieron haber tenido para presentar una acusación de este tipo podrían ser electorales, desde el momento en que se presentó aproximadamente ocho días antes de las últimas elecciones de alcaldes y concejales; o tal vez satisfacer rencores o animadversiones personales, puesto que he observado animosidad, especialmente de dos señores diputados que han sido actores en esta acusación constitucional, lo que no deja de sorprenderme, más preocupados de los medios de comunicación social que de la consistencia y seriedad del libelo acusatorio.

Tengo en mi mano más de cien antecedentes proporcionados por la prensa, que tienen que ver con los indultos concedidos y con la materia de esta acusación constitucional, que demuestran más preocupación -reitero- por los medios de comunicación que por la consistencia de este libelo. Una acusación plagada de adjetivos y de frases fuertes, como si ellos fortalecieran la debilidad de la acusación constitucional. No me referiré, por cierto, a los adjetivos dedicados a este ministro de Justicia.

Todo lo anterior significa la concurrencia de ocho causales de inadmisibilidad o improcedencia, que la Constitución Política permite precisamente como un filtro, para poner atajo a libelos acusatorios tan livianos y ligeros como el que motiva mi intervención.

Pienso francamente, y lo digo con mucho respeto, que acusaciones de este orden desprestigian la labor parlamentaria, pues no son materias que le interese realmente a la ciudadanía; el país no está en vilo esperando lo que se decida sobre esta acusación constitucional.

Primera causal de inadmisibilidad. La acusación es improcedente porque no se cumple con el primer requisito de la Constitución Política y que dice relación con la exigencia de capítulos, lo que no es meramente formal ni banal.

La ley orgánica constitucional del Congreso Nacional establece, en el

## DISCUSIÓN SALA

artículo 51: "Cada capítulo se votará por separado. Se entenderá por capítulo el conjunto de los hechos específicos que, a juicio de la Cámara de Diputados, constituyan...". Cuando se exige la concurrencia de capítulos, es porque se quiere dar cumplimiento al debido proceso, al derecho a la defensa y al trabajo de la comisión y de esta honorable Cámara de Diputados.

La razón de los capítulos es muy sencilla: es necesario indicar cuáles son los hechos o las conductas específicos, como dice la Constitución Política, con el objeto de que se analicen posteriormente y se determine si se ajustan a las causales que se invocan en la acusación constitucional, por cierto, en una relación de causalidad entre esos hechos y las causales.

En este caso, el desorden en la exposición de los hechos, la introducción de elementos que no forman parte de las causales que se invocan, como es todo el aspecto penal, -ya me voy a referir a ello-, las inexactitudes y las contradicciones que contiene esta acusación constitucional demuestran lo que vengo reiterando: liviandad, apresuramiento y el no cumplimiento, por lo tanto, de las exigencias de los capítulos que acabo de mencionar.

Permítaseme dar algunos ejemplos, a fin de demostrar el desorden y las contradicciones de la acusación constitucional.

En primer lugar, el libelo acusatorio dice que este ministro de Estado escondió, ocultó 20 decretos de indulto y, al mismo tiempo, que agregó alrededor de 600 decretos de indulto. Eso quiere decir que este ministro de Estado está demente. Por una parte esconde, y por otra agrega.

En segundo lugar, y sólo como ejemplo, el libelo acusatorio dice que este ministro impuso a la Cámara de Diputados la reserva o el secreto de los antecedentes referidos a los indultos. Este ministro no tiene facultades para imponer algo semejante ni los señores parlamentarios tienen por qué acatar reservas o secretos que imponga cualquier ministro de Estado o el ministro de Justicia, en este caso.

Lo que planteé es que el reglamento de la ley de indultos y el artículo 9 de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional señala con toda claridad que el carácter secreto de la información sobre indultos, cuando lo pide la Cámara de Diputados, éste se traslada a la honorable Corporación. Y así lo advertí en cada uno de los oficios que contesté voluntariamente a los requerimientos de los señores Monckeberg y Galilea, quienes han sido los principales animadores de esta acusación constitucional. No es este ministro quien impone reservas o secretos; es la ley, que está hecha para ser cumplida no sólo por los ciudadanos y sus destinatarios, sino también por quienes la elaboran.

En la ley que acaba de aprobar el Congreso Nacional sobre la Agencia Nacional de Inteligencia existe la misma regulación jurídica, en virtud de la cual la Cámara puede pedir información y esta institución está obligada a entregársela. El día de mañana, materias tan sensibles que habrá de manejar la Agencia y que serán requeridas por la Cámara, tendrán la misma difusión que los decretos de indulto, materia a la que me voy a referir en un momento más. Me parece conveniente hacer presente a la honorable Cámara lo delicado que es esta situación.

## DISCUSIÓN SALA

En tercer lugar, en el libelo acusatorio se dice que este ministro fue citado por las comisiones de Constitución, Legislación y Justicia del Senado y de la Cámara, en circunstancias de que fui invitado. A pesar de que algunas personas me aconsejaron que no viniera porque no tenía la obligación de hacerlo, este ministro pensó que era un acto de deferencia, de respeto, de buenas relaciones y de confianza entre las personas y las instituciones, concurrir a dichas comisiones, y así lo hice. El costo de haber concurrido lo estoy pagando en este momento: responder a una acusación constitucional.

En cuarto lugar, se dice que, hasta ahora, se desconoce el número de indultos. La Secretaría de la Cámara tiene toda la información que se pidió en su momento y puede ser conocida por todos los señores parlamentarios.

Es tal el desorden de este libelo acusatorio, que dice textualmente: "En algunos casos, hubo información falsa, en otros, hubo información incompleta y, en otros, inoportuna". Los estudiantes de Derecho saben, desde sus primeros años de estudio, que la falsedad consiste en declarar o decir algo a sabiendas que lo que se está diciendo es distinto de lo que la persona sabe. Por eso, en los tribunales no es fácil acreditar los delitos falsarios. Pero en la acusación se hace referencia a todo bulto sin discriminación ni distinción de ninguna naturaleza: algunos datos son falsos, otros, inoportunos y, otros, incompletos. ¿En qué quedamos? La causal que se invoca -como acabo de señalar- es infracción a la Constitución o las leyes, o haberlas dejado sin ejecución.

En materia de delitos, la Constitución Política es absolutamente clara: traición, concusión, malversación de fondos públicos. No hay más. ¿Qué es lo que hace la acusación constitucional? Bajo el rótulo de infracción a la ley meten cuatro delitos comunes y se los imputan al ministro de Justicia. Éstos son los rasgos de esta acusación constitucional.

Respecto de la primera causal de admisibilidad, en las facultades de Derecho se enseña a los estudiantes que las conductas que justifiquen la presentación de una acusación constitucional tienen que ser personales, directas. Así lo dijeron el ex senador Jaime Guzmán y el distinguido constitucionalista Raúl Bertelsen en las discusiones de las actas de la Constitución de 1980.

Se me atribuyen todos los decretos de indulto, desde el año 1999 hasta el año 2004, a sabiendas de que el ministro que habla asumió el 3 de marzo del año 2003. ¡Pero qué importa! Hay que tirar al bulto e impactar a los medios de comunicación, más que actuar con la seriedad misma que impone la acusación constitucional.

Del período en que el ministro que habla ha firmado decretos de indulto, se me atribuyen, por ejemplo, algunos que no he firmado, como el referido al caso del señor Cid, que fue objeto, también, de mucha información de prensa - el senador Chadwick hizo referencia a estos temas en marzo y abril del presente año-. Pero resulta que el decreto de indulto no fue firmado por mí.

En segundo lugar, esta acusación constitucional es inadmisibile -de manera previa lo planteo-, por las razones que pasaré a explicar.

En las facultades de Derecho se enseña a los estudiantes que la

## DISCUSIÓN SALA

acusación constitucional es excepcional y para casos de extrema gravedad, acorde con la solemnidad, los procedimientos y la sanción que se establece en un instrumento jurídico de esta naturaleza: la destitución del ministro. Es decir, tiene que haber una correlación entre la importancia de la sanción y la gravedad del ilícito que se atribuye.

¿Y cuáles son los hechos que se me imputan, señor Presidente? Muy sencillos, muy simples: los señores Monckeberg y Galilea, don Pablo, solicitaron información al ministro que habla. No estaba obligado a contestar, pero lo hice, a través de uno, dos, tres oficios. ¿Cómo contesté? Se pedía información de cinco años. Como es natural, un ministro de Estado pide que las unidades del ministerio correspondiente le den la información; el ministro no se pone a revisar los archivos, los decretos, a acumular materiales o a hacer informes, sino que lo pide a quien corresponde.

Se pidió esa información, y ella fue entregada tres veces, lo que demuestra la buena fe y la transparencia con que he actuado en cada una de las ocasiones.

Me encontraba en Londres, a fin de explicar al ministro de Justicia inglés, Lord Chancellor, qué está haciendo nuestro país en materia de justicia, o sea, cosas importantes, cuando aparecieron estos panfletos de prensa.

A mi regreso de Londres, lo primero que hice, al ver que tenía invitación de las comisiones de Constitución del Senado y de la Cámara de Diputados, fue concurrir, como creo que corresponde, por deferencia -como decía hace un momento-, porque creo que las relaciones entre los poderes del Estado tienen que ser deferentes y sobre la base de la buena fe y de la confianza, como nos recordaba el cardenal en su homilía del 18 de septiembre. Concurrí voluntariamente con los funcionarios del ministerio, di toda la información de que disponía, llevé una data informativa, la expliqué. ¿Qué pasó? Efectivamente, había un error: de los 264 indultos concedidos en ese período, se había dicho que eran sólo 235. Eso es cierto. Se equivocaron las unidades del Ministerio de Justicia que me entregaron la información para proporcionarla a la Cámara de Diputados.

Una vez que me impuse de ese error, rectifiqué inmediatamente; corregí las cifras, que no eran relevantes, ni mucho menos, y ordené una investigación sumaria en el Ministerio de Justicia, por si pudiera haber existido alguna irregularidad y pudieran ocultarse algunos nombres de entre esos veinte faltantes, para aclarar esa situación.

La verdad es simple y tiene solamente una cara; las distorsiones de la verdad tienen mil. Y un hecho tan simple como ése lleva a los acusadores al extremo de imputar a este ministro de Justicia la comisión de cuatro delitos -es decir, en el lenguaje de los acusadores, este ministro de Justicia es un delincuente habitual, para seguir el tenor del libelo acusatorio-.

En las facultades de Derecho se enseña que este recurso -la acusación constitucional-, además de excepcional, porque debe cumplir requisitos de extrema gravedad, es subsidiario; es decir, antes de llegar a una acusación constitucional, deben usarse los mecanismos que correspondan. Pero en este caso particular se ha seguido, precisamente, la ruta inversa. Se han

## DISCUSIÓN SALA

denunciado una serie de vicios de los decretos correspondientes a los indultos: que este ministro no tenía autoridad para firmar los indultos; que infringió normas sobre regulación de firmas o de funciones; que no tenía facultades para calificar la situación de cada indulto, de acuerdo con el artículo 6º de la ley N° 18.050; que los decretos no tenían fundamentación suficiente, lo que demuestra que conocen los decretos. ¿Y la reserva? Todos los decretos -itodos!; no solamente los que ha suscrito este ministro-, desde 1999 al 2004, cuya información se pidió, han sido tomados de razón por la Contraloría General de la República. Es decir, hasta hoy, son decretos válidos, legítimos y gozan de presunción de legalidad.

Entonces, vale la pena la siguiente reflexión: se pretende destituir a un ministro de Estado por decretos que hoy tienen plena legalidad y vigencia. Ése es uno de los tantos contrasentidos de este libelo acusatorio. Con ello se invaden los campos propios, constitucionales, de la Contraloría General de la República y de los Tribunales de Justicia, porque, a pesar de que esos decretos gozan de presunción de legalidad y son válidos y legítimos, los acusadores, con un sesgo de arrogancia, afirman: "Nosotros decimos que son ilegales, y como nosotros lo afirmamos," -a pesar de que la Contraloría ha dicho lo contrario- "procede la acusación constitucional". Con los delitos se ha hecho exactamente lo mismo -se olvida el carácter subsidiario de la acusación constitucional-.

Se me acusa de haber escondido información -o sea, me dediqué a esconder información-, y, como escondí información, habría cometido cuatro delitos, por lo menos. Parece que se hubiera mirado el índice del Código Penal y se hubiera buscado qué delitos -comunes, que no son los que la Constitución establece para acusar a un ministro de Estado- me pueden atribuir: falsedad ideológica, perjuero, tráfico indebido de influencias, omisión de denuncias. Faltó complicidad con el narcotráfico, señor Monckeberg.

*-Hablan varios señores diputados a la vez.*

El señor **LEAL** (Vicepresidente).- Señor ministro, le pido evitar los diálogos.

El señor **BATES** (ministro de Justicia).- Señor Presidente, estos delitos, como todos los delitos comunes, no constituyen causal de acusación constitucional, pero bajo el rótulo de "infracción de ley" mañana podría ser acusado cualquier ministro de Estado por un cuasi delito, por un giro doloso de cheques o por cualquier otro motivo.

En esta oportunidad, mediante claros errores jurídicos, se han invocado delitos comunes. Se me acusa de delincuente habitual, bajo la apariencia de que hay trasgresión a las leyes o a la constitución.

Se dice que los decretos gozan de presunción de legalidad -que la tienen-, pero se hicieron acompañar en la Comisión por el señor Eduardo Soto Kloss, profesor de Derecho Administrativo, a quien lo conocemos desde hace años en el ámbito académico y, por eso, sus opiniones jurídicas están teñidas de prejuizgamientos ideológicos antiestado, antifisco. Por lo mismo, tienen poco



## DISCUSIÓN SALA

valor, poco mérito.

Tercera causal de inadmisibilidad, me parece que una de las más importantes. No procede enjuiciar el mérito de las decisiones sobre indultos adoptadas mediante la aplicación y las atribuciones de la legislación. En relación a esto, los pronunciamientos sobre indultos son discrecionales y exclusivos en el sentido que la Constitución Política de la República, en su artículo 32, N° 16, dispone, con claridad meridiana, que es una facultad exclusiva del Presidente de la República otorgar indultos particulares en los casos y formas que determine la ley.

El error es que se eligió una ley -incluso un artículo, un inciso- para basar el fundamento jurídico de la acusación constitucional, en circunstancias que un abogado sabe que cuando se habla de la ley o las leyes se refiere a todo el ordenamiento jurídico que hay que considerar en relación a la materia específica que se esté tratando.

En este caso, además de la ley N° 18.050, sobre indultos y sus reglamentos, había que considerar la ley N° 16.436, la ley N° 16.840, en fin; había que considerar el ordenamiento jurídico para llegar a conclusiones jurídicamente válidas.

Por lo tanto, no procede que la Cámara de Diputados enjuicie el mérito de las decisiones del Poder Ejecutivo sobre esta materia, ni la conveniencia, ni la oportunidad, ni la frecuencia, porque son facultades discrecionales de acuerdo al ordenamiento jurídico.

Otra de las confusiones que tiene este libelo acusatorio es que no es un juicio político, sino que un juicio de ilícitos constitucionales. Los acusadores señalan que el Gobierno ha tenido debilidad en el combate contra el narcotráfico. Con esto se está enjuiciando la política criminal del Gobierno. En este punto tenemos desacuerdos y formas de aproximación distintas en cuanto a políticas criminales.

Para los acusadores, los infractores de la ley penal son delincuentes, narcotraficantes, ladrones, asesinos, violadores. Con esto esquematizan y estigmatizan a las personas, y transforman al infractor de una ley penal -el libelo acusatorio lo indica con toda claridad- en número, en expediente, en cifra, en estadística, como si fuera intruso o extraterrestre que viene de otro planeta a nuestra sociedad.

Claro que tenemos disparidad de opiniones sobre el tema de la delincuencia y, según el libelo, pareciera que cuanto más temor se le tenga, más hay que deshumanizar al infractor de la ley penal. Y se da un discurso simplista, el más simple de todos: "Los infractores de la ley penal son los malos; nosotros somos los buenos." Entonces, en el libelo acusatorio hacen mención al "combate"; es decir, a una expresión militar, guerrera: "Como estamos en combate -dicen-, hay que destruir al adversario y ganar la guerra, no importa cómo."

Recuerdo el lenguaje que usaba la Dirección de Inteligencia Nacional -digo esto porque me tocó, profesionalmente, intervenir, como presidente del Consejo de Defensa del Estado, en el asesinato del ex canciller Orlando Letelier, en Washington-: "Hay que neutralizar". Y neutralizaron a don Carlos

## DISCUSIÓN SALA

Prats y a don Orlando Letelier, y pretendieron neutralizar también a don Bernardo Leighton, en Roma. ¿Y a cuántos chilenos más neutralizaron?

Esta es la diferencia de opiniones que tenemos con los acusadores, puesto que aquí se está cuestionando la política criminal del Gobierno. Entonces, uno se pregunta ¿para quiénes queda la presunción de inocencia, el debido proceso, la proporcionalidad de las penas y el principio de culpabilidad? Para los buenos, si alguna vez infringimos la ley penal; para los otros, esos principios no juegan.

Señor Presidente, tenemos desacuerdos. Para el Gobierno, en su política antidelinuencia, los infractores de la ley penal son personas, seres humanos, a cuyo servicio estamos todos los aquí presentes, porque así lo dice el artículo 1º de la Constitución Política del Estado de Chile (textual): "El Estado está al servicio de la persona humana". En consecuencia, desde el punto de vista del Gobierno, y en cuanto a la discrepancia con el libelo acusatorio, se trata de seres humanos, únicos e irrepetibles, como cada uno de nosotros, que pueden rectificar, corregirse, mejorar, crecer, arrepentirse, conformar familias y adoptar sus conductas a los valores que establecen las leyes; es decir, pueden reinsertarse en la sociedad.

Hace dos semanas, recibí estudios de la Fundación Paz Ciudadana y de la Fundación Minera Escondida, respectivamente, que apuntan precisamente en la dirección de que hay que personalizar el sistema penitenciario chileno, porque las personas pueden reinsertarse; algunas no -de ello estamos absolutamente de acuerdo-, pero otras sí y ésta es la diferencia que se hace cuando el Ejecutivo se pronuncia sobre cada caso específico, de acuerdo con la ley de indultos particulares.

Sin duda, tenemos una discrepancia. He dicho varias veces que el Gobierno aplica mano dura para los delitos graves, pero con justicia. Porque cuando se aplica la mano sin justicia, se retroalimenta la violencia en los medios sociales y, en ese sentido, distinguimos. Quién sabe si era una primera distinción que hacía el cardenal Manning, en Inglaterra, hace algún tiempo. ¿Qué personas están en las cárceles? ¿Se necesitan estudios y estadísticas para saberlo? Este ministro ha recorrido los recintos penitenciarios de Arica a Magallanes. ¿No debería motivarnos a reflexión el hecho de saber qué sectores socioeconómicos están efectivamente ahí?

Los decretos de indulto se firman luego de analizar caso a caso las circunstancias y, especialmente, la conducta de los reclusos post sentencia condenatoria; es decir, al interior de la cárcel. Ahora, se ha hecho una distinción. Un infractor de la ley penal, a quien llaman "delincuente", que ha cumplido ciento por ciento la pena privativa de libertad -es decir, con el efecto de la prevención general de la pena- debe, además, asumir una pena de multa. Y se ha reprochado -lo entiendo-, por efectos publicitarios, de prensa o electorales, la modificación en el sentido de conmutar esta multa por la pena de control y vigilancia a través de Gendarmería de Chile.

Toda la información que este ministro remitió a la Cámara de Diputados se filtró y algunos periodistas fueron a entrevistar a sus domicilios a los beneficiarios de los decretos de indulto. Cuatro o cinco de ellos les concedieron

## DISCUSIÓN SALA

la entrevista. Quiero citar el caso de don Juan Apablaza -aquí tengo su fotografía en que aparece con las piernas cruzadas-, un hombre que efectivamente infringió la ley penal. Cuando cumplió la pena de cárcel, debía pagar, además, la multa de 1.200.000 pesos y, como no tenía dinero, permanecería seis meses más en la cárcel. En su lenguaje, Juan Apablaza dice: "Estaba sicosiado"; es decir, angustiado. Es barrendero municipal y está afectado por la poliomeilitis desde los cinco meses de edad -en la fotografía se pueden apreciar sus piernas y la forma como camina-. Pertenece al Sindicato de Discapacitados y desarrolla, autorizado por dicho sindicato, un comercio mínimo. Declaró que, efectivamente, acompañaba a una persona que vendía drogas en la población-. ¿Qué pasó con la pena pecuniaria? Como no tenía dinero para pagarla -repito-, se le concedió el indulto, pero no el indulto que se quiere hacer creer a la ciudadanía, sino que se le conmutó la multa por vigilancia de Gendarmería de Chile.

Y qué termina diciendo este hombre, quien, agradecido por el indulto, ahora está tratando -porque es un ser humano- de borrar sus antecedentes penales, de acuerdo con la legislación vigente: "Nunca más me voy a meter en la droga. Se lo prometí a mi señora, a mi hijo, a mi mamá."

Por razones de tiempo, no voy a leer las demás entrevistas a mujeres, una con cinco hijos, a quienes también se les concedió el indulto respecto de la pena de multa, que les significó un alivio importante para su reinserción en la sociedad.

¿Cuántos indultos concedieron los gobiernos de la Concertación en los últimos cinco años? 264 indultos. ¿No está demostrando eso la política restrictiva y limitativa en la concesión de indultos? Y de los doscientos sesenta y cuatro reos indultados, sólo tres reincidieron.

Por cierto, en el libelo acusatorio estas cifras tan macizas, que hablan por sí mismas, se pasan por alto y se siguen acumulando, desordenadamente, unos hechos con otros.

¿Cuál es el argumento de los acusadores? "¡Ah! como este ministro de Justicia sabe mucho del ambiente criminal, podrían haber otros casos en que podrían haber detenidos, en que podrían estar procesados, en que podrían estar acusados, en que podrían haber sido condenados". Éste es el tipo de libelo acusatorio sobre el cual debe pronunciarse esta honorable Cámara.

Es notable, también señalan que este ministro ha transgredido la Convención de Viena. O sea, ni siquiera se detienen un minuto para analizar las convenciones y los tratados internacionales, y su fuerza al interior de los países. ¿Para qué? ¡Atribuyámosle al ministro la infracción de toda la Convención de Viena!

Sabemos que la Convención de Viena contiene normas programáticas, como las de todos los tratados internacionales que no autorizan -jamás- para fundamentar acusaciones constitucionales de esta naturaleza. Ésa es la consistencia de esta acusación constitucional.

En seguida, dicen que el ministro ha infringido abiertamente la Constitución y las leyes.

Al respecto, pido a los acusadores que lean la Constitución Política del

## DISCUSIÓN SALA

Estado, porque la infracción abierta es una causal que dice relación con el Presidente de la República; no con los ministros de Estado.

Además, en cuanto al envío de información equivocada, no relevante, se trata de veinte casos que las unidades interiores del Ministerio no me proporcionaron en su momento, razón por la cual ordené un sumario, que está en marcha.

La remisión de información errónea no es un ilícito constitucional, por las razones que señalé anteriormente. Esta materia se enseña en las facultades de derecho.

La solicitud de información de la Cámara de Diputados, que dice relación con su facultad de fiscalización, fue respondida por este ministro.

Algunos me han calificado de ingenuo por haber contestado los oficios y concurrido en forma voluntaria a las Comisiones para entregar toda la información disponible, la cual les ha servido para elaborar este libelo infundado de carácter acusatorio. Creo en la deferencia entre los poderes del Estado, en la transparencia, la buena fe y el juego limpio en política. No soy de aquellos que piensan -como alguien dijo- que la política es una guerra sin infusión de sangre; menos aún en la guerra política con infusión de sangre, como en Irak.

En este caso, no creo que la política sea una guerra y que se hayan usado algunos de los elementos que yo entregué, libre y voluntariamente, en las Comisiones del Senado y de la Cámara, para forjar esta acusación constitucional.

La verdad -se lo digo siempre a mis alumnos-, tarde o temprano llega y es un buen negocio en el mediano y largo plazo. Nadie está exento de errores y aquellos insignificantes contenidos en la información que -insisto- di voluntariamente a la honorable Cámara de Diputados, les han servido para erigir una acusación constitucional de esta índole.

Quinto, es improcedente -ya lo dije y quiero recalcarlo de la manera más enfática- por los precedentes que esto pueda fijar, por los ministros de Estado del futuro, la acusación constitucional no es una vía idónea para discutir o controlar legalidades. Para eso existen otros mecanismos jurídicos, como la Contraloría, los tribunales y los recursos de protección.

En consecuencia, está demostrado que los documentos se han ajustado, en forma y fondo, a los procedimientos y las leyes que los regulan. Los acusadores señalan que son ilegales. Con un sesgo de arrogancia dicen: "Nosotros decimos que son ilegales". Le pido a los acusadores que examinen los ocho o diez precedentes que se individualizaron en la contestación de esta acusación, que indican claramente que la acusación constitucional no es una vía idónea para controlar la ilegalidad de los decretos.

Sexta razón de inadmisibilidad o improcedencia. Los hechos que se me imputan personalmente -ya he demostrado que se me atribuyó todo- no son de mi competencia ni de la de un ministro de Estado. Ya me referí al carácter personal de los hechos. La responsabilidad en la administración de cualquier ministerio la tienen las subsecretarías y las distintas divisiones, todo de acuerdo con la regulación de la ley orgánica constitucional de Bases Generales

## DISCUSIÓN SALA

de la Administración del Estado. Pero aquí se me atribuye hasta la infracción del decreto supremo 924, dictado hace 23 años. Tal como dije, todos los decretos válidos y legítimos hasta el día de hoy.

Por último, y con esto termino en materia de causales de inadmisibilidad, la acusación constitucional es improcedente, porque no es instancia para hacer efectivas las responsabilidades penales, salvo la concusión, la traición y la malversación, que son los únicos delitos que, desde el punto de vista criminal, autoriza la Constitución Política del Estado para acusar a un ministro.

Aquí estamos en presencia de distintos tipos de responsabilidades: civiles, administrativas, penales, etcétera. Estamos en presencia de la responsabilidad constitucional, que es el mayor desconocimiento que tiene este libelo acusatorio, de la cual se pronuncia, finalmente -en caso de que llegue a esa instancia-, el Senado de la República. Es una responsabilidad constitucional y no penal.

Se han atribuido a este ministro de Estado -lo señalé- cuatro delitos. He pasado a la calidad de delincuente habitual, en opinión de los acusadores.

El mecanismo es muy sencillo: decir -lo mencioné- infracción de ley: todos los delitos comunes del Código Penal pongámoselos al ministro. Ése es el grado de desconocimiento jurídico de este libelo acusatorio. ¡Infringir la ley no es equivalente a cometer delito, señores acusadores!

Los errores burocráticos o administrativos que hubo en esa errada información inicial, que fue rectificadas inmediatamente, no constituyen una causal para una institución jurídica de la gravedad, de la sensibilidad y de la delicadeza que tiene una acusación constitucional.

Este ministro de Estado ha dedicado un poco más de cuarenta años al servicio público: doce años en las corporaciones de asistencia judicial, en el ámbito criminal, de atención para la gente pobre de este país; treinta y cuatro años defendiendo el interés público en el Consejo de Defensa del Estado, hasta alcanzar la presidencia. En el ámbito judicial, abogado integrante de las cortes; consejero del Colegio de Abogados, con la segunda votación de todos mis pares. Hace dos meses, la Universidad Católica me otorgó el título de profesor de por vida, cosa que no se hace con mucha frecuencia. Y en el ámbito internacional, he vivido experiencias en España, en la universidad Complutense de Madrid, y en Estados Unidos en las universidades de Harvard, American University, etcétera.

En el ámbito de la ética, me ha interesado el tema, como presidente del capítulo chileno de Transparency International, entendida como la virtud de no dañar al prójimo, según lo indican muchos líderes espirituales. Eso es la ética. ¿Por qué hago esta autorreferencia? Sólo porque creo saber de los avatares de la administración pública.

Los acusadores han dicho que los actos de este ministro "no tienen precedentes en la administración pública del Estado". No comparto esa opinión. Lo que no tiene precedentes -lo digo con mucho respeto- es una acusación constitucional débil, ligera, liviana y apresurada, porque, probablemente, se debía presentar, conforme a lo que se venía haciendo comunicacionalmente, antes de las últimas elecciones municipales.

Cuando asumí el cargo de ministro de Estado, lo hice sabiendo los costos

## DISCUSIÓN SALA

que implica un cargo de esta naturaleza. Conozco muy bien mis limitaciones, y ese conocimiento es el que le da a uno la fortaleza interior para soportar los avatares del ejercicio de la función de ministro. Por cierto, tengo muchas limitaciones, pero no soy un delincuente, como lo dicen los acusadores en este libelo.

Me sorprende la animosidad con que se ha llevado adelante esta acusación, como también que se califique de delincuente a un ministro de Estado y le atribuyan no menos de cuatro delitos comunes y no los que establece la Constitución Política.

En un diario español de hace algún tiempo se hablaba de la política de la basura o de la polibasura, es decir, basurear a las personas gratuitamente, sin costo. ¿Acaso no es delito de calumnia imputar delitos determinados, pero falsos? ¿No es eso lo que señala el artículo 412 del Código Penal chileno? Atribución, imputación de delitos determinados, pero falsos.

Este ministro -y eso lo saben todos- no ha tenido ni tiene militancia política. No tengo trayectoria política. Mi militancia es con la democracia como ideal político, en la cual todas las personas sean respetadas, cualquiera sea su condición social, económica, etcétera. Respeto y tolerancia a las opiniones ajenas son dos de las insuficiencias o deficiencias que tiene este país en su conjunto. Somos una misma familia, en la que ustedes, señores diputados, pueden tener una parte de la verdad y yo, otra; en que lo que uno hace repercute también en el otro.

Quién sabe si esa falta de militancia política también me da una cierta distancia para ver con claridad donde está lo razonable, lo necesario para la prosperidad de los grandes objetivos, en mi caso, la justicia.

Cuando el Presidente de la República me ofreció asumir el cargo de ministro de Justicia, la decisión que tomé de aceptarlo fue, probablemente, una de las más felices y acertadas de mi vida, porque me dio la posibilidad de contribuir, temporalmente por cierto, al proceso que está abriendo surcos en el ámbito de la justicia, inéditos en la historia de Chile. No voy a referirme a ello, porque los señores diputados lo conocen de sobra.

Con obras, más que con retórica, dejaremos a las nuevas generaciones y al país del mañana la mejor justicia posible. Una justicia clara, firme, ojalá más rápida; una justicia de los acuerdos, que es la que impulsamos con mucha fuerza desde el Ministerio de Justicia, para que dure 50 ó 100 años más. Con la participación de todos los señores diputados estamos construyendo esa justicia.

Señor Presidente, estos surcos en el ámbito de la justicia -se lo explicaba a Lord Chancellor, en Inglaterra, cuando comienzan a aparecer artículos en los medios de comunicación sobre los indultos-, se han estado haciendo por lo menos, de parte del ministro que habla, sin sensacionalismos, sin buscar aplausos ni competir por cuantas veces se aparece en la prensa semanalmente. La justicia no es un tema ni campo de acción del *marketing*. Los resultados benéficos que ya se han obtenido en los distintos ámbitos de la justicia, no tienen la percepción o la tangibilidad que tienen otros productos o elementos similares.

## DISCUSIÓN SALA

Acepté contribuir con un Gobierno y con un líder que edifica y que construye en democracia y en paz, y que se proyecta en las nuevas utopías del futuro. Esta realidad se nos reconoce desde el exterior. Los señores diputados, al igual que quien habla, han viajado al extranjero y saben que la comunidad internacional nos distingue como país. Qué mejor muestra que la Apec. No se trata de autocomplacencia, pero a Chile se le distingue en el extranjero.

Ahora, en el ámbito interno, el ciudadano común, a quien Vargas Llosa llama "ciudadano a pie", la persona modesta y común, que es el gran activo de Chile, reconoce y apoya esta obra del Gobierno y distingue cada vez más, con creciente madurez, entre aquellos que son encantadores de serpientes o se sirven de los cargos públicos, de aquellos que realmente sirven y trabajan de manera perseverante, tenaz y, muchas veces, silenciosa, para crear las mejores condiciones para los habitantes de este país, particularmente, para los excluidos sociales.

Por lo tanto, solicito se declare la inadmisibilidad o la improcedencia de esta acusación constitucional, ya sea por uno, alguno, o bien por los ocho capítulos que se han formalizado en esta acusación constitucional.

¿Por qué no pedirle a los acusadores un acto de grandeza y que reconozcan que efectivamente se equivocaron? Tal vez, se trató de ingenuidad de parte de los acusadores. ¿Por qué no pedirlo después de ver la liviandad de este libelo?

Benjamín Disraeli hace mucho tiempo dijo "La vida es demasiado corta para ser pequeña, (*life is too short to be little*)". No perdamos más el tiempo ni las energías. Por eso, pido un pronunciamiento inmediato en temas de esta naturaleza, para que nos aboquemos a las materias que realmente interesan a la ciudadanía de este país.

Muchas gracias.

He dicho.

*-Aplausos.*

El señor **LEAL** (Vicepresidente).- A continuación, harán uso de la palabra los diputados que integran la Comisión encargada de analizar la procedencia de la acusación. Si bien el Reglamento no fija tiempo límite para estas intervenciones, la Comisión acordó otorgar treinta minutos a cada uno. En todo caso, tres de ellos cedieron diez minutos de su tiempo al señor ministro de Justicia.

En primer lugar, tiene la palabra el diputado Marcelo Forni.

El señor **FORNI**.- Señor Presidente, el señor Bates, a quien aplauden y felicitan los colegas de la Concertación, nos ha solicitado grandeza, pero ha caído en lo mismo que criticó al comienzo de su intervención, pues su defensa ha estado plagada de adjetivos como "constitucionalistas que buscaron", "prejujgamiento ideológico", "ligereza", "apresuramiento", "liviandad", "fines electorales", "animadversión de parlamentarios", "panfletos de prensa", "animosidad", "desorden en la exposición de los hechos", "tirar al bulto",

## DISCUSIÓN SALA

“encantadores de serpientes”, “inexactitudes”, “contradicciones”, “arrogancia”. Podría escribir un cuaderno entero con las adjetivaciones utilizadas por el ministro en su exposición, “como si los adjetivos y las frases fuertes fortalecieran su defensa”, según él dijo.

¿Qué hemos escuchado? Una intervención acerca de los problemas de redacción del libelo acusatorio, acerca de si fue inoportuno, si lo que en él se dice es falso o si está incompleto, o si el ministro estaba citado o invitado. Pero de la explicación de fondo respecto de cómo se procedió al momento de indultar, ni una palabra.

La diferencia está en que nosotros consideramos personas no sólo a los delincuentes, sino también a sus víctimas, que al parecer no tienen derecho a reinsertarse en esta sociedad.

Es una lastima, y lo siento por el señor ministro, que los diputados acusadores le hayan liquidado su viaje a Londres. Entendemos que es muy importante lo que tenía que conversar con el *Lord Chancellor*, pero también lo es la suerte que corren miles de chilenos que son víctimas de la delincuencia.

Quiero ir al fondo del asunto, respecto del cual el señor ministro no se refirió.

Revisaré algunos aspectos de la acusación, basándome en las alegaciones de los acusadores y en los descargos del señor Bates, a diferencia de los que él hizo en su intervención, para luego pronunciarme respecto de la cuestión previa.

Infracción de ley al momento de enviar la información solicitada por la Cámara de Diputados.

En relación con este primer aspecto planteado por los acusadores, creo importante señalar que la Cámara de Diputados, en el ejercicio de su rol fiscalizador, cuenta con una importante facultad que le permite adoptar acuerdos o sugerir observaciones, que luego se transmiten por escrito al Presidente de la República, debiendo el Gobierno responder a través del ministro de Estado que corresponda. Es decir, no hubo ninguna ingenuidad del ministro al responder el oficio, pues, en virtud de la norma que consagra esta facultad, él estaba obligado a hacerlo.

Se trata de una facultad esencial para el estado de derecho, pues supone el necesario contrapeso y control a la labor del Poder Ejecutivo. Me parece que existe consenso en esta Corporación en cuanto a la necesidad de fortalecer y no de debilitar esa importante herramienta de que disponemos como órgano fiscalizador.

Como se ha sostenido en la Comisión, es efectivo que estos acuerdos no comprometen la responsabilidad política de los ministros; en consecuencia, para la tranquilidad del señor ministro de Justicia, ello no puede constituirse en una causal de renuncia de un ministro.

El señor Bates lo dijo muy bien: “Esto es propio de un régimen presidencial.” Cosa distinta -esto lo enseñan en todas las facultades de derecho desde el primer año, y si están fallando los alumnos es por culpa de los profesores- es que la información y los antecedentes que se obtengan en el ejercicio de esta facultad puedan servir de base o fundamento para el ejercicio



## DISCUSIÓN SALA

de una atribución que sí nos corresponde, que es propia y excluyente, cual es la de acusar constitucionalmente.

También es oportuno señalar que los ministros no son ingenuos cuando informan a esta Cámara y no están obligados sólo a informar, es decir, no pueden informar cualquier cosa, sino lo que se les solicita. Son muchas y variadas las disposiciones de nuestro ordenamiento jurídico que lo obligan a ello.

Cuando yo estaba en primer año de Derecho, me enseñaron que el artículo 9º de la ley orgánica constitucional de Congreso Nacional establece claramente: "Los organismos de la Administración del Estado deberán proporcionar los informes y antecedentes específicos que les sean solicitados por las Cámaras..."

El artículo 3º, inciso segundo, de la ley Nº 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado, obliga a la Administración del Estado a observar los principios de responsabilidad, eficiencia, eficacia, probidad y transparencia.

El artículo 5º de la misma ley obliga a los funcionarios velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de la función pública.

Los artículos 52, 55, 66 y otros de la misma ley obligan a los ministros a ser responsables en el ejercicio de sus funciones.

En fin, existe una serie de disposiciones que establecen la obligación de la autoridad a informar cuando es requerido y, por cierto, señor ministro, de ser veraz.

No me gustaría pasar por alto una afirmación que he escuchado durante estos días y que de aceptarse implicaría terminar definitivamente, escuchen bien, señores parlamentarios, con las pocas facultades fiscalizadoras que aún nos quedan.

Se afirma que la obligación del Gobierno se entiende cumplida por el solo hecho de entregar la respuesta, cualquiera ésta sea. Esta interpretación no es sustentable, primero, por el tenor de las disposiciones antes citadas, que obligan a los funcionarios públicos a ser transparentes, probos y veraces; segundo, porque de admitirse una interpretación como ésta, obviamente que se desnaturaliza el mandato constitucional al extremo de hacer ineficaz nuestra facultad.

Señor Presidente, ¿usted podría creer que la interpretación que debe hacerse a esta norma es ésta? ¿Podría creer que el hecho de que un ministro de Estado cumpla con entregar su respuesta le da carta blanca para que pueda ocultar información, falsearla o entregarla en forma parcial o inexacta? ¿Cuál sería el sentido de la norma si aceptáramos esa interpretación? ¿Cómo podríamos ejercer nuestras ya menguadas facultades fiscalizadoras si un ministro, escudado en una interpretación como ésta, siente que ha cumplido su deber constitucional entregando cualquier tipo de información?

Es uno de los tantos temas que quedarán dando vueltas después de esta acusación constitucional y que deberemos analizar detenidamente.

En consecuencia, es importante que al menos este punto quede claro no

## DISCUSIÓN SALA

sólo para efectos de esta acusación constitucional, sino por el nefasto precedente que puede constituir en el comportamiento futuro de los ministros y en la necesaria eficacia y fortaleza de nuestra facultad constitucional.

A mayor abundamiento y para ayudar a despejar las posibles dudas que todavía pudieran existir, citaré la opinión que sobre este punto ha manifestado el señor Alejandro Silva Bascuñán. No voy a citar al constitucionalista Soto Kloss porque a pesar de que el ministro señaló que su ética es no dañar a terceros, también afirmó que las opiniones de dicha persona tienen poco mérito jurídico. El señor Bascuñán expresó: "El deber constitucional se cumple, pues, con la mera respuesta, pero la sustancia de ésta puede evidentemente generar a su vez, según su contenido, consecuencias que no cabe identificar con el aspecto formal de haberse contestado o no en su oportunidad".

La afirmación de Silva Bascuñán es clara.

Expuesto lo anterior, cabe preguntarse entonces si es admisible la preocupación de los acusadores al plantear que en esta materia hubo infracción de ley. Y me parece que es admisible, aun cuando se considere que se trata de errores irrelevantes que no justifican la interposición de una acusación constitucional.

Me he formado el convencimiento de que la deficiencia en la información entregada por el ministro a esta Cámara constituye una infracción de, al menos, algunas de las disposiciones antes mencionadas, y ello, evidentemente, es una infracción de ley.

Es evidente, y en eso concuerdo con usted señor ministro, por su intermedio señor Presidente, que ésta no es la instancia para determinar si aquí hubo o no hubo delito; pero, al menos, es fácil advertir que, hasta el día de hoy, existe inexactitud en la información entregada sobre un asunto que es de la mayor importancia. Ayer la Contraloría nos ha informado, por medio de un oficio enviado por la Comisión, que los indultos son 282; o sea, tampoco son los 264 informados por el ministro.

Señor ministro -por su intermedio señor Presidente- se trata de saber que el país, y no Lord Chancellor, sepa cuántas veces la autoridad ha tomado una medida tan excepcional como la que le permite reducir penas, cambiar una por otra y, en algunos casos, dejarla sin efecto.

Más relevante es aún que un número importante de ellas ha beneficiado a personas condenadas por el delito de tráfico de estupefacientes, para no hablar de narcotráfico.

En este mismo sentido, resulta extremadamente curioso y preocupante que un número de indultos, de los que no fueron inicialmente informados a esta Cámara, beneficien también en forma importante a personas condenadas por este grave delito.

Admitamos que la demora en la entrega de la información, la inexactitud y la parcialidad de los datos entregados no contribuyen a la transparencia ni a la probidad, pero sí constituyen una infracción de ley o, al menos, una falta de ejecución de ésta.

En mi opinión, este punto de la acusación resulta fundamental. La Constitución no ha otorgado, señor ministro -por su intermedio señor

## DISCUSIÓN SALA

Presidente-, un cheque en blanco a los ministros para contestar cuando quieran, cualquier cosa o de cualquier forma. Si se decidió establecer un plazo fue precisamente para permitir que la autoridad pudiera contestar del mejor modo posible. Sería un muy mal precedente que esta Cámara estimara que la obligación de los ministros de Estado requeridos se cumple contestando cualquier cosa o entregando información inexacta o parcial, como ha ocurrido en este caso.

Me parece que los hechos descritos por los acusadores, en cuanto a la inexactitud de la información, configuran la causal por tratarse de una infracción a una disposición tal como está entendida en la Constitución, pero coincido con el ministro en que no necesariamente constituye un delito, cuestión que, como ha señalado el acusado, debe decidirse en una sede distinta.

Veamos cuáles son las infracciones de ley y la falta de ejecución de las mismas en que se ha incurrido en el momento de otorgar los indultos.

Los diputados acusadores sostienen que también se infringió la ley al momento de conceder los indultos. Como es sabido, también lo aprendí en el primer año de derecho, señor Presidente, en nuestra legislación penal el indulto particular constituye una forma de extinción de la responsabilidad penal, ya sea porque opera la remisión, la conmutación o la reducción de la pena. Es decir, termina con los efectos de la pena; pero, a diferencia de la amnistía, no quita al favorecido el carácter de condenado para los efectos de reincidencia, nuevo delinquiramiento u otros que señala la ley.

Nuestra Constitución entrega al Presidente de la República numerosas facultades en distintos ámbitos; algunas con el carácter de exclusivas, por tratarse de materias extremadamente sensibles. Y una de ellas, señor Presidente, es la contenida en el número 16 del artículo 32 de la Constitución, que consiste en esta posibilidad de que el Presidente puede otorgar indultos particulares. A quien ejerce esta facultad o potestad, se exige un alto grado de responsabilidad, pues importa una demostración de confianza de la ciudadanía respecto de la máxima autoridad de la nación.

También es una atribución bastante excepcional en un Estado de Derecho. Eso lo sabe muy bien el ministro de Justicia, pues supone que un poder del Estado, el Ejecutivo, se inmiscuye en las facultades de otro poder del Estado, al revisar e, incluso, dejar sin efecto resoluciones dictadas en el ejercicio legítimo de sus facultades.

En otros términos, en virtud de esta atribución presidencial, una resolución de un tribunal de justicia, confirmada por todas las instancias y cubierto por el manto de la cosa juzgada, puede ser dejada sin efecto de un plumazo, en virtud de la decisión de otro poder del Estado. Así, la sanción que la sociedad le impone a una persona por la comisión de un delito puede ser cambiada por otra, reducida e, incluso, perdonada.

Tan brutal resulta esta intromisión, que hay quienes discuten la existencia de esta facultad en una democracia moderna, más bien propia de sistemas en que una misma persona dictaba y aplicaba la ley.

Sin embargo, esta discusión, por interesante que parezca, no

## DISCUSIÓN SALA

corresponde abordarla hoy. Pero la facultad presidencial existe, se ha aplicado, y también existe en el derecho comparado.

Con este comentario sólo quiero demostrar la importancia de esta facultad y lo excepcional que debe ser su aplicación en democracia.

¿Por qué se entregan los indultos particulares al Presidente de la República? Porque se entiende que se trata de situaciones extremadamente delicadas, en las que se requiere que sea la máxima autoridad de la nación la que, con prudencia y experiencia, califique caso a caso, y luego, fundadamente, explique las razones de la decisión adoptada. Es el Presidente quien está, en opinión del constituyente, en mejor posición para ponderar los hechos y ver si las circunstancias del caso y los antecedentes de la persona que comete el delito recomiendan o no el ejercicio de esa facultad.

Tan especialísima es la facultad otorgada al Presidente de la República, que el tema fue discutido en la comisión de estudios de la nueva Constitución. Ahí, nuestro amigo, el senador Jaime Guzmán, señalaba que la facultad del Presidente de la República para conceder indultos debía ser ejercida con acuerdo del Senado y que así se estableciera en la Constitución a fin de evitar la repetición de abusos y de que ellos se pudieran conceder por motivos políticos.

Hoy, los hechos que motivan esta acusación parecen darle la razón. A juicio del ex senador Guzmán, es grave que el jefe de Estado, por sí y ante sí, acoja la petición de un condenado por delitos que pueden afectar la honra de la persona, su propiedad y hasta su vida y hagan prácticamente ineficaz la acción de un tribunal.

Éste es un tema que ha estado permanentemente en el debate del Congreso Nacional. Un conjunto de mociones lo abordan, todas orientadas a restringir una facultad presidencial que ya se considera muy amplia. Pese a tratarse de una atribución delicada, en apariencia, los requisitos que el Presidente debe tener en cuenta para concederlos son dos: primero, que exista sentencia ejecutoriada en el respectivo proceso, y segundo, que no se trate de condenados por delitos terroristas.

Sin embargo, por mandato constitucional, es la ley que fija los casos y la forma en que el Presidente ejerce esta facultad. En este texto legal deseo detenerme algunos minutos para reflexionar respecto de la interpretación que se da a estas normas y cómo esta interpretación vulnera el espíritu del constituyente, el del legislador y termina transformándose en una infracción a su texto.

La ley N° 18.050 fija los casos y las formas en que el Presidente puede ejercer esta facultad. Hay dos normas que me interesa destacar, a las cuales no se refirió el ministro.

En primer lugar, el artículo 4º, que establece categóricamente los casos en que el Presidente de la República debe denegar el beneficio. Por ejemplo, cuando se trata de delincuentes habituales o de personas condenadas que hubieren obtenido indulto anteriormente, o cuando la solicitud de indulto fuere formulada antes de cumplirse un año desde que el decreto haya resuelto lo anterior.

## DISCUSIÓN SALA

La ley establece claramente que la calificación de la concurrencia de estos requisitos corresponde al Presidente de la República. Sin embargo, el artículo 6º de la ley N° 18.050 autoriza, en casos calificados y sólo mediante decreto supremo fundado, al Presidente de la República a prescindir de estos requisitos y a otorgar el beneficio pese a que el solicitante está impedido de acceder a él por la concurrencia de alguna de las circunstancias antes mencionadas. Es decir, el legislador regula esta facultad presidencial de indultar de manera muy estricta, de modo que el beneficio que se concede sea efectivamente excepcional. En primer lugar, establece que no procede respecto de condenados por delitos terroristas. Pero luego agrega una serie de casos en los que, por razones fáciles de advertir, tampoco es procedente el perdón presidencial.

En esos casos, la ley otorga al Presidente de la República la doble facultad de calificar.

En primer lugar, de acuerdo con el artículo 4º, debe calificar que concurre una de las causales que le impide indultar, y luego, calificar que, no obstante ello, hará ejercicio de esta potestad, pero fundamentando su decisión.

El hecho de que sea mediante un decreto fundado es muy importante para el contribuyente, pues es el mecanismo que permite evitar la arbitrariedad en la concesión del indulto.

Pues bien, esto es, en mi opinión, una flagrante infracción a la norma. En primer lugar, porque el Presidente de la República no ha calificado ni una ni otra cosa, al menos desde el inicio de su mandato; en segundo lugar, porque no ha dictado ninguno de los decretos de los indultos cuestionados, en virtud de una delegación cuya legalidad es cuestionada, y en tercer lugar, porque ninguno de esos decretos -todos firmados por el ministro acusado desde que asumió sus funciones, pues sólo a partir de esa fecha es responsable- ha sido fundado.

En relación con el primer punto, es bueno que esta Sala y el país sepa que, de acuerdo con la información entregada, prácticamente todos los indultos particulares que han beneficiado a personas que han cometido delitos, desde los más leves hasta los más graves, se han concedido utilizando el artículo 6º de la ley N° 18.050. Es decir, en todos los indultos otorgados desde 1999 a la fecha se ha hecho caso omiso de si el beneficiario cumple o no cumple los requisitos para obtener el beneficio.

Vamos a hacerlo más simple. El artículo 6º permite que el Presidente de la República, y sólo él, no considere relevante el hecho de que una persona sea delincuente habitual, que sea reincidente o que haya cumplido los dos tercios de la pena en el caso de los condenados a pena aflictiva. Es decir, en todos los indultos se ha recurrido al mecanismo de obviar estos impedimentos recurriendo al artículo 6º.

Sin embargo, la forma en que se ha ejercido esta facultad demuestra que no se ha tratado de casos calificados, pues cuando todos los indultos otorgados se decretan conforme a este artículo, es claro que no hay calificación alguna.

Está de más decir que en estos procesos tampoco ha participado el

## DISCUSIÓN SALA

Presidente de la República, cuestión que en opinión del profesor de derecho administrativo y constitucional Eduardo Soto Kloss, invitado a la Comisión, resulta absolutamente improcedente, pues se trata de potestades que no están dentro del ámbito de la delegación y que, para poder ser ejercida por el ministro requieren ley delegatoria.

La facultad de indultar es típicamente presidencial. Como lo ha expresado el constitucionalista antes citado, no es de aquellas cuyo ejercicio sea delegable, a menos -insisto-, que exista una ley.

El ministro señaló que la delegación de esta potestad encuentra su fundamento en el decreto N° 924, de 1981. Sin embargo, este decreto es anterior a la dictación de la ley N° 18.050. Además, esta última -también lo enseñan en primer año de derecho- es especial en relación con el mencionado decreto. En consecuencia, fue derogado tácitamente y no puede fundarse la delegación en él.

Ahora bien, aun cuando sostuviéramos que este decreto está vigente, es evidente que esta delegación es general y no puede interpretarse con tanta extensión que permita al ministro arrogarse una facultad de gracia, que es excepcional y que sólo tiene el Presidente de la República.

Algunos diputados manifestaron en la Comisión -ellos sí que no han pasado por la Facultad de Derecho- que esta interpretación nos llevaría a concluir que todos los indultos firmados por todos los ministros de justicia, desde la dictación de este decreto a la fecha, habrían infringido la ley. Estoy de acuerdo; puede ser así. Lo que ocurre es que el país sólo ha tenido conocimiento de estos hechos como consecuencia de una información solicitada por los diputados acusadores, pues estos decretos son confidenciales. De ser así, lamentablemente, estamos limitados constitucionalmente y sólo podemos perseguir la responsabilidad del ministro que está en funciones.

Los mismo diputados sostuvieron en la Comisión que no hay infracción de ley, porque se ha tomado razón de todos los decretos. En este punto es conveniente señalar, como lo plantearon todos los abogados constitucionalistas invitados -no sólo el señor Eduardo Soto Kloss, sino también el ministro de Justicia-, que la toma de razón es sólo una presunción de legalidad y que, en consecuencia, no constituye prueba irrefutable de legalidad. Por lo demás, se toma de razón de muchos decretos que luego son dejados sin efecto.

Otro hecho más grave es que, luego de la intervención del Contralor General de la República en la Comisión, pudimos comprobar que el organismo fiscalizador a su cargo realiza sólo un análisis formal de los decretos, sin entrar al fondo o al mérito de los mismos. En todo caso, es difícil que lo pueda hacer, porque los decretos, como se dirá a continuación, no son fundados.

En efecto, nadie puede saber cuál es el razonamiento, los antecedentes y los fundamentos que tiene un ministro para beneficiar con un indulto a una persona que está impedida de recibir este beneficio por concurrir a su respecto una de las circunstancias del artículo 4° de la ley N° 18.050. Nadie puede saber cuál es la calificación que hace el ministro -éste u otro- a la hora de determinar la concesión de este beneficio. Aún no podemos saber cuál fue el

## DISCUSIÓN SALA

motivo por el que en la casi totalidad de los casos, desde 1999 a la fecha, se estimó que existía la calificación necesaria para otorgar el indulto. Los decretos de indulto que ha podido conocer esta Cámara de Diputados sólo indican una fórmula convencional, que resulta banal para efectos de lo exigido en el artículo 6º de la ley N° 18.050, toda vez que nadie puede saber, por la sola lectura de un decreto, cuáles son los motivos que se han tenido presente a la hora de ejercer una potestad tan importante como ésta.

¿Qué examen de legalidad de fondo puede hacer el Contralor General de la República si lo único que señalan todos los decretos es que se basan en el artículo 6º de la ley N° 18.050?

En mi opinión, esta falta de fundamentación no sólo constituye una infracción a la ley, sino que transgrede principios generales del derecho y del debido proceso que me enseñaron en primer año de derecho. Me refiero al debido proceso porque en la Comisión algunos diputados, ingenuamente, preguntaron al contralor si alguna vez se había impugnado la legalidad de un decreto de indulto. Pero, ¿quién va a poder impugnar la legalidad de un decreto de indulto si no conoce los fundamentos que justifican su concesión? ¿Quién es la contraparte para estos efectos si sólo se puede impugnar la legalidad por parte de la víctima en el caso de un recurso de protección? ¿Quién es la víctima cuando el indulto beneficia a un condenado por tráfico de drogas, como ocurre en el 60 por ciento de los casos de indultos que se han otorgado?

Pero hay algo que resulta aún más preocupante, considerando que parte importante de los indultos cuestionados ha beneficiado a personas condenadas por tráfico de drogas. Me refiero a la garantía del uso adecuado de la potestad. En la medida en que el decreto sea fundado, como lo exige la ley, existen más garantías de que esta potestad que, en mi opinión, el ministro está ejerciendo ilegalmente, se esté utilizando adecuadamente y se evite la arbitrariedad. ¿Cómo no va a ser importante tener garantías de que en el ejercicio de esta potestad este ministro u otro no esté sujeto a eventuales presiones del narcotráfico?

El ministro acusado -lo ha reiterado en esta oportunidad- ha justificado la falta de fundamentación recurriendo al argumento de la confidencialidad de la información. Esto lo aprendí en el colegio. Es evidente que la confidencialidad es distinta a la fundamentación. Primero, porque el hecho de que se cumpla con la exigencia legal de ser fundamentado no le hace perder su carácter confidencial. Segundo, porque nadie entiende la confidencialidad como falta de fundamentación. Un decreto fundamentado es igualmente confidencial que uno sin fundamentar. La idea es que no se publicite, lo que está plenamente resguardado. En consecuencia, existe plena infracción a la ley.

Creo que esta acusación constitucional ha puesto en el tapete temas extraordinariamente importantes, respecto de los cuales será necesario revisar lo que hemos hecho. Por ejemplo, ¿cómo es posible que admitamos que la obligación de los ministros de Estado con esta Cámara de Diputados se cumple respondiendo cuándo quieran o cómo quieran? ¿No será necesario extender la prohibición de indulto a los narcotraficantes? ¿Cómo es posible que un ministro

## DISCUSIÓN SALA

de Estado pueda hacer uso de la facultad de gracia, la cual en todo el mundo corresponde exclusivamente al Presidente de la República y es indelegable? ¿Cómo puede ser posible que todos los indultos otorgados se concedan en virtud de una facultad especialísima que permite obviar los requisitos básicos para obtenerlos? ¿Cómo va a ser posible que en estos casos los decretos no contengan ningún tipo de fundamentación respecto de la calificación que se ha hecho?

Por las razones expuestas, he adquirido la convicción de que la acusación constitucional es procedente, pues por todo lo dicho es evidente que existen graves y reiteradas infracciones a la ley, pero el ministro ha deducido la cuestión previa de constitucionalidad. Respecto de este punto, quiero hacer una reflexión final.

La cuestión previa no está regulada por nuestra Constitución. El ministro citó su artículo 51, pero no coincide con el que aparece en el texto que obra en mi poder. Su ejercicio lo encontramos regulado en el Reglamento de la Cámara de Diputados y en la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional.

¿Qué nos dice el artículo 310 del Reglamento y 43 de la referida ley orgánica?

“Antes de que la Cámara de Diputados inicie el debate a que se refiere al artículo siguiente, sólo el afectado podrá plantear, de palabra o por escrito, la cuestión previa de que la acusación no cumple con los requisitos que la Constitución Política señala.”

Como se trata -según su propio nombre lo indica- de una cuestión previa, el análisis que corresponde hacer a la Comisión, y por cierto a esta Sala, es única y exclusivamente respecto de los requisitos establecidos en la Constitución. ¿Cuáles son esos los requisitos? Que se interponga por más de diez y menos de veinte diputados, que se aleguen algunas de las causales establecidas en la Constitución y que el ministro acusado esté en funciones. Se cumplen todas, todas, salvo que el ministro esté en funciones. Entiendo que sí.

En consecuencia, interpretando lógica y sistemáticamente los artículos 310 del Reglamento y 43 de la ley orgánica del Congreso Nacional, más el número 2) del artículo 48 de la Constitución Política, puedo concluir que se cumple con todos los requisitos establecidos en la Carta Fundamental para interponer esta acusación constitucional, y que, en consecuencia, procede que esta Sala se aboque al conocimiento de los antecedentes aportados por los acusadores y los descargos efectuados por el acusado.

He dicho.

*-Aplausos.*

El señor **LEAL** (Vicepresidente).- Tiene la palabra el diputado señor Rodrigo González.

El señor **GONZÁLEZ**.- Señor Presidente, del mérito de lo obrado por la Comisión de acusación constitucional deducida en contra del ministro de Justicia, señor Luis Bates, que ha hecho un exhaustivo análisis del libelo



## DISCUSIÓN SALA

acusatorio, de la defensa del ministro, del examen de los documentos reservados que obran en poder de la Corporación, y de la exposición de un conjunto plural de destacados académicos constitucionalistas, he podido formarme el pleno convencimiento de que, en derecho, corresponde acoger la cuestión previa de constitucionalidad solicitada por el acusado y rechazar todos los cargos que se le imputan en esta acusación constitucional.

En efecto, de ninguna forma se han verificado los hechos que configuran las causales de acusación alegadas por los acusadores, esto es, que el ministro de Justicia, señor Luis Bates, ha infringido la Constitución y las leyes o dejado éstas sin ejecución.

La acusación constitucional sólo puede ser analizada por esta Sala en su contexto institucional, ubicándola muy precisamente en el lugar que ocupa dentro del complejo sistema de control de juridicidad de la actuación de los órganos públicos.

Desde esa perspectiva, existe un parecer unánime en la doctrina constitucional chilena y en los precedentes de esta Corporación desde la reinstalación del Congreso Nacional, el año 1990: que las causales a invocar sólo pueden exigir una responsabilidad jurídica y no política, toda vez que nuestro sistema de control de juridicidad se centra en el enjuiciamiento de la adecuación de la conducta a lo preceptuado por una norma constitucional o legal y en caso alguno se trata de un control de mérito u oportunidad de las actuaciones.

Lo que debemos enjuiciar no es si estamos o no de acuerdo con las políticas públicas aplicadas por el Gobierno en estas materias. Ésa es una discusión esencialmente política y muy legítima, pero no es ni puede ser materia de una acusación constitucional.

En esa perspectiva, lo único que puede ser objeto del análisis que nos convoca, es si el ministro de Justicia, en los hechos que sirven de fundamento a la acusación, ha obrado al margen de la ley o de la Constitución, sea al actuar más allá de la competencia que le asigna la ley o la Constitución o al incumplir las normas que regulan el otorgamiento de indultos en su aplicación en cada caso.

Los hechos que se le imputan son faltar a la verdad en las informaciones que envió a la Cámara de Diputados en respuesta a un oficio de fiscalización, en relación con una persona indultada, e información errada respecto del número de indultos totales otorgados. Asimismo, se le acusa de haber violado la ley N° 18.050, que regula la concesión de indultos; de haber violado la ley N° 16.436, que regula la delegación de firmas y, finalmente, la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

A ello se agrega que se le imputa, al menos, la comisión de tres delitos: primero, de omisión de denuncia estando obligado a formularla; segundo, de falsificación ideológica de instrumento público, y tercero, de perjurio.

De los antecedentes recibidos por la Comisión, incluido el atestado del propio ministro acusado, es posible sostener que ninguno de los hechos imputados por los acusadores ha podido ser acreditado, de manera que las

## DISCUSIÓN SALA

acusaciones, algunas lindantes derechamente con la calumnia, obligan a rechazarlas. Más aún, obligan a hacerlo acogiendo la cuestión previa de constitucionalidad planteada, dado que tanto en su forma como en su fondo, la acusación deducida no cumple con los requisitos que la Constitución Política señala y que legitimarían su interposición, de conformidad con lo establecido por el artículo 43 de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional.

Más aún, considero particularmente grave la liviandad de esta acusación, redactada con premura para producir efectos mediáticos en vísperas de las elecciones recién pasadas. Hay un cúmulo de falencias formales que demuestran la forma poco acuciosa con que se ha procedido a estructurarla, partiendo por el no señalamiento preciso de los capítulos o cargos de acusación, por la inconexión de la parte expositiva y petitoria del libelo, por la cita errada de disposiciones legales o, derechamente, la cita equívoca de hechos y cifras.

Este punto es esencialmente sensible, dado que se pretende señalar que el señor ministro acusado violó la ley o habría cometido delitos al entregar datos o cifras erradas a la Corporación, todo lo cual ha quedado desvirtuado o esclarecido en el curso de la investigación.

Pero lo más importante es que el objeto jurídico de esta acusación ha sido desvirtuado, quedando al desnudo el intento de los acusadores de perseguir una responsabilidad política que no existe en nuestro derecho. Insisto: no existe en nuestro derecho en relación con la forma cómo el señor ministro ha ejercido sus potestades en materia de concesión de indultos particulares.

En nuestro régimen presidencial, la responsabilidad que puede perseguir la Cámara de Diputados sólo es jurídica, por infracción de la ley o de la Constitución, y no responsabilidad política, en los términos en que se concibe esta institución en los regímenes políticos parlamentarios o semiparlamentarios, en los que ministros de Estado responden políticamente ante las Cámaras legislativas.

El indulto, en nuestro ordenamiento penal, es un instrumento del que dispone el Estado para favorecer la reinserción social de las personas que han sido condenadas por la comisión de delitos. Es un medio que, aunque sea obvio decirlo, pero que los acusadores parecen olvidar, no inventó este ministro, ni ningún otro anterior que conozcamos, sino que surge en la historia del derecho penal desde sus propios orígenes en la antigüedad, tanto en cuanto fue, es y será un medio de modulación del poder punitivo del Estado y de facilitación, estímulo y fomento de la conducta pro social de las personas que han tenido episodios de vida vinculados a la trasgresión de bienes jurídicos protegidos por la ley penal.

Lo señaló muy bien el ministro en su defensa. En este caso, lo que los acusadores han intentado, y es lo que motiva y estructura su acusación, es hacer una crítica política. Ésta es legítima en otro ámbito, gracias a que, afortunadamente, estamos en un país cuya democracia hemos recuperado. Pero vinculada esta crítica a la política penal del Estado, y formulada ésta por los canales regulares, el ministro ha señalado muy bien que en esta materia hay diferencias-, en parte, sólo en parte, puede afectar a la cartera de Justicia,

## DISCUSIÓN SALA

puesto que se trata de una política general que involucra a todos los ámbitos del Estado de derecho.

Sin embargo, esta crítica, legítima en el ámbito político, se hace ilegítima y dañosa para el Estado cuando socava las bases del ordenamiento jurídico público, cuando se ejerce el derecho a la crítica política mediante dispositivos constitucionales inadecuados, tratando de convertir la responsabilidad jurídica, por infracción de la ley o de la constitución, de los ministros de Estado en un juicio de reproche político a sus actuaciones legítimas, amparadas y ordenadas, además, por el derecho administrativo sustantivo.

Resulta evidente que para los acusadores lo que está en la mira es la acción de indultar, que la consideran inconveniente o contraria a sus valores políticos y jurídicos. Ellos adhieren a otra mirada, a otros valores de la persecución penal, más vinculada a una concepción de un derecho penal que los especialistas denominan retribucionista, cuyo único y principal objetivo es infligir castigo y dolor al delincuente.

No cabe duda de que a quien ha violado la ley es necesario aplicarle una sanción proporcionada al daño que ha causado a las personas o a la sociedad con su conducta transgresora. Sin embargo, los acusadores se ubican en la vereda del Estado puramente castigador, que enjuicia primordialmente a las personas por sus historias y no por los actos que cometen. Es la mirada contraria a la de nuestro ordenamiento jurídico penal, que pese a los esfuerzos de algunos, sigue siendo, liberal y democrático, que castiga los actos y no las historias de vida, que enjuicia sobre la base de la pura peligrosidad y en el que siguen existiendo espacios para la reinserción social de las personas que han tenido episodios de compromiso delictual. Esta preocupación por la reinserción social de quienes han cometido delito no significa una despreocupación por las víctimas, como lo ha señalado el diputado señor Forni en su acusación. Sin duda nos preocupan las víctimas de los delitos, pero precisamente por eso nos importa también un sistema penal que sea capaz de ejercer un castigo y de permitir la reinserción social de quienes han delinquido.

Michel Foucault, el eminente antropólogo francés, decía ya a principios de los años '70 que el delito es esencialmente contracultura. Sacar a las personas de los guetos contraculturales en que se mueven requiere de instrumentos legales que posibiliten el desarrollo de intervenciones psicosociales para permitirles, de manera libre y con plenas garantías a su dignidad personal, reconstruirse un proyecto de vida armónico con la vida social y con el respeto del derecho ajeno; en otras palabras, reconciliarse con la sociedad.

Hacer esto, exige al estado moderno, tener instrumentos como el indulto, el perdón, precisamente para hacer que el castigo, el puro castigo, no llegue a transformar la experiencia delictiva en una fatalidad, en una forma de vida de la cual es imposible salir. Todo ello, evidentemente, con los debidos resguardos y cautelas que protejan a la sociedad y que minimicen los riesgos de la reincidencia.

Al respecto, es necesario señalar que los 264 indultos concedidos entre

## DISCUSIÓN SALA

1999 y 2004, 48 por año, implican una política muy restrictiva, ya que el 87,4 por ciento de indultos solicitados han sido rechazados.

Por ello, este debate es urgente y necesario hacerlo, pero no es posible cuando se emplean formas ilegítimas como esta acusación que carece de fundamentos constitucionales, legales y fácticos serios y que es ante todo un intento mediático orientado exclusivamente a criticar el hecho de que se aplique el indulto y, en particular, en casos calificados y debidamente estudiados, ése haya recaído en liberar de una parte de sus penas a personas condenadas por delitos vinculados al tráfico de drogas. Ocurre que de los 160 casos de este tipo, 143 indultados habían cumplido con creces los requisitos para ser beneficiados con el indulto, pero no lo podían impetrar porque carecían de los recursos para pagar las penas accesorias económicas, lo que se constituía en límites insuperables para su reinserción social. Hasta para los indultos los más pobres resultaban discriminados. Eso es el colmo.

Debe señalarse que la remisión o conmutación de la pena accesoria de multa se aplicó en el 89,4 por ciento de los casos señalados habían cumplido íntegramente la pena. Más aún, de los 264 indultos de todos estos años, sólo tres ha vuelto a cometer delito, el 1,1 por ciento.

Creo que después de este debate, es urgente revisar el catálogo de penas, a fin de evitar que en el futuro se tenga que emplear el indulto, la facultad presidencial del perdón, para moderar los efectos de leyes de mala calidad que en la práctica tienen un efecto discriminante.

Del trabajo de la Comisión, de su actividad probatoria ha resultado claro que el señor ministro de Justicia no ha violado ni la ley ni la Carta Fundamental al ejercer sus atribuciones al momento de indultar, esto, porque sus facultades son discrecionales por mandato expreso de la ley N° 18.050, que, de manera nítida, sin lugar a dudas ni a matices interpretativos, autoriza en casos calificados prescindir de alguno, de cualquiera en el fondo, salvo cuando se trata de delitos terroristas, de los requisitos establecidos por la misma ley habilitatoria para conceder indultos. Estas facultades son discrecionales -a nuestro juicio, demasiado discrecionales-. A lo mejor, dichas normas habría que modificarlas, pero eso no es responsabilidad del ministro de Justicia, sino del legislador que la aprobó, esto es, de la junta militar de gobierno en 1981, cuyas facultades discrecionales autorizan al señor Bates, como lo hicieron todos los ministros de Justicia anteriores a él, para proceder como lo ha hecho. Debe señalarse, con todo, que la discrecionalidad administrativa no es arbitrariedad, sino la entrega del legislador al órgano público de varias posibilidades de actuación, todas y cada una de ellas amparadas por el derecho.

En este caso -como ocurrió también con otros ministros en el pasado- el señor Bates procedió a hacer uso de las facultades que lo habilitan para la exoneración de requisitos, a fin de indultar a ciertos sujetos que a su parecer lo ameritaban, utilizando las soluciones alternativas propias y específicas que contempla la ley vigente. Al respecto, el decreto supremo N° 924, a que se refirió el diputado señor Forni, se encuentra, de acuerdo con todos los antecedentes legales y los informes que entregaron constitucionalistas en la

## DISCUSIÓN SALA

Comisión, plenamente vigente, porque no ha sido de ninguna manera ni recurrido en los tribunales de justicia ni derogado.

Lo que no puede pretenderse es que la Cámara enjuicie esa discrecionalidad administrativa, primero, porque eso significa no entender el concepto técnico de ius administrativo que involucra, e implicaría confundirla con arbitrariedad, y segundo, porque los ministros de Estado no pueden ser acusados por integrantes de esta Corporación por el mérito de sus actuaciones, como señalamos al inicio de esta intervención, dado que ello no está contemplado en nuestro ordenamiento público constitucional.

Hay, además, en este libelo, la imputación de delitos. Al acusado se le atribuyen, de manera desenfadada, tres: falsificación ideológica de instrumento público, omisión de denuncia estando obligado a efectuarla respecto de presuntos delitos de que habría tomado conocimiento en ejercicio de su cargo, y, finalmente, perjurio. Desde un punto de vista formal y justificando, por ende, plenamente el alegato ministerial de la cuestión previa de constitucionalidad, estos cargos no son causal de acusación constitucional, pues el constituyente reservó la causal del artículo 48, número 2), letra b), por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno, en caso alguno los imputados por los colegas acusadores. Pero, más allá de esto, quiero llamar la atención respecto del hecho no menor de que esta acusación se fundamente imputando conductas criminales y dolosas.

Ha de ser probablemente por ignorancia inexcusable de los autores, ya que no queremos imputar ánimo de injuria a sus dichos, que se confunde una presunta irregularidad administrativa, un error de actuación, con un tipo penal. Este error en la información fue bien aclarado por el ministro, quien dio las explicaciones del mismo en la Comisión. Imputar un delito, en cambio, significa señalar que existen en la conducta ministerial actos y voluntad para la realización de un acto ilícito penalmente tipificado. El tipo penal, en su faz objetiva y subjetiva, importa necesariamente la concurrencia de dolo, de ánimo directo de realización del tipo, de querer las consecuencias del hecho descrito por la norma penal. Esto es muy grave; tanto que, probablemente, en sede judicial hubiera significado la apertura de un expediente criminal en contra de los acusadores, y el acusado hubiera tenido todo el derecho a pedir del órgano jurisdiccional la tacha y la condena por los dichos que considera ofensivos a su honra personal.

Una vez más, nos damos cuenta de cómo algunos miembros de esta Cámara de Diputados no han aprendido nada de los hechos que hemos vivido en el último año y de cómo, por la búsqueda de publicidad u otros móviles, no se ha aprendido a guardar las formas mínimas del trato y la convivencia entre autoridades investidas de poder público, desprestigiando y desvirtuando la misión y el mandato ciudadano. Esto es más grave aún cuando la imputación es gratuita, dado que, atendido el tenor literal de la norma del artículo 48 de la Carta Fundamental, esos presuntos delitos están mal imputados y no justifican en absoluto y de ningún modo una causal de acusación constitucional en contra de un ministro de Estado.

Por el mérito de todo lo dicho y de lo que personalmente he visto, oído y

## DISCUSIÓN SALA

actuado en el seno de la Comisión de Acusación Constitucional, y sin lugar a dudas de ninguna clase, puedo señalar que me he formado el pleno convencimiento de que en estos autos acusatorios no existen siquiera elementos indiciarios de responsabilidad jurídica del señor ministro de Justicia. Al contrario, la Comisión -y así lo expresa el voto de mayoría, al cual adhirió quien habla- llegó a la conclusión de que el ministro, en su actuar y dentro de sus competencias legales, obró con plena rectitud y con pleno apego a la Constitución y a las leyes, sustantivas y de forma, que regulan los expedientes de concesión de indultos, de modo que recomiendo que se acoja la cuestión previa de constitucionalidad planteada y que se rechace en todos sus términos la acusación deducida.

He dicho.

El señor **LEAL** (Vicepresidente).- Tiene la palabra el diputado Patricio Melero.

El señor **MELERO**.- Señor Presidente, hoy nos reúne un tema de singular trascendencia, no sólo porque se trata de una acusación constitucional deducida en contra de un ministro de Estado, sino también por los temas de fondo implicados en el caso concreto de las irregularidades e ilegalidades que han rodeado tanto el otorgamiento de los indultos como la información que ha recibido la Cámara de Diputados respecto de tales indultos a narcotraficantes.

A estas alturas, sería una ingenuidad no tener claro que las acusaciones constitucionales tienen siempre caracteres políticos, además de los netamente jurídicos. Todos sabemos que, en el fondo, es muy difícil que estas iniciativas sean juzgadas en su mérito y desprendidas de consideraciones y cálculos políticos, ya que la naturaleza de los actos que se desarrollan en el Congreso Nacional normalmente implican un juzgamiento basado más en el origen que en el contenido. Y en esta ocasión, probablemente, no ocurrirá algo distinto, puesto que, a pesar de que desde nuestro punto de vista no existen dudas acerca de la responsabilidad política que le compete al señor ministro de Justicia respecto de los indultos, sé que es difícil que prospere esta acusación constitucional, ya que, lamentablemente, en la práctica, se produce una diferencia profunda entre la contundencia de los antecedentes recibidos y discutidos en el seno de la comisión que la estudió y en la forma en la que votan algunos parlamentarios, asunto que cuestiono, pero que, obviamente, es tema de un análisis particular y distinto.

Relacionado con lo anterior, concuerdo con algunos autores que han señalado que las acusaciones constitucionales no constituyen juicios estrictamente jurídicos, porque, de ser así, el constituyente habría entregado directamente su conocimiento a los tribunales de justicia. Si se tratara de un tema estrictamente jurídico, no tendría razón de ser que la Cámara de Diputados se abocara a una acusación; bastaría con hacer las denuncias a los tribunales. Como ya se ha denunciado, estos procesos abarcan aspectos políticos de orden superior que están en cuestión.

Naturalmente, la institución de la acusación constitucional no sólo está

## DISCUSIÓN SALA

establecida en nuestro país. En Inglaterra, existe el juicio político -el *impeachment*-, que tiene su origen en la condición de supremo órgano judicial que ostenta la Cámara de los Lores hasta nuestros días, que en el tiempo, principalmente en los siglos pasados, se constituyó en el arma principal para la derrota del absolutismo y la instauración de la monarquía limitada.

A su vez, la influencia inglesa se tradujo en la instauración conceptual del famoso *impeachment* en los Estados Unidos, país en que el procedimiento se da en el contexto de un régimen presidencial semejante al chileno.

También es importante la opinión de Alexander Hamilton, en su obra *El Federalista*, quien señala que, "al organizar un gobierno que ha de ser administrado por hombres para los hombres, la gran dificultad radica en que, primero, se debe permitir al gobierno controlar a los gobernados y, en segundo lugar, obligar a controlarse a sí mismo", que parece ser un elemento sustancial en el que se ha fallado en esta causa.

De acuerdo con el análisis de diversos autores a través de los años, es posible sostener que, en materia de acusaciones constitucionales, en los países latinoamericanos los códigos políticos han seguido el sistema del *impeachment* norteamericano, aunque, por cierto, con modalidades propias y adaptadas a cada realidad en particular.

La labor encomendada a los parlamentarios que integramos la Comisión en esta oportunidad consistió en recopilar los antecedentes acusatorios, estudiarlos y emitir un informe respecto de la procedencia de la acusación. Por cierto, nuestra labor incluye la formulación de juicios de valor, tal como lo ha hecho el señor ministro, y es justamente en ese marco en el que incluyo las palabras que vienen a continuación.

El tema de fondo que ha motivado la presentación de esta acusación constitucional es la transparencia. Creo firmemente en que el país espera siempre, de todas las autoridades, una actuación limpia y coherente con la tradición republicana y democrática que ha imperado en Chile y que forma parte integrante de los principios fundamentales de nuestra patria.

Por eso, estimo necesario señalar que, si bien no tengo dudas respecto de la calidad humana del ministro de Justicia, creo que en relación con los indultos ha errado el camino y debe responder por ello, toda vez que las múltiples ilegalidades ocurridas, tanto en el otorgamiento de éstos como en la información entregada a la Cámara de Diputados, así lo avalan.

Hemos llegado a la convicción, luego de analizar en detalle los antecedentes entregados a la Comisión y los testimonios de las personalidades que fueron invitadas a ésta, de que hay mérito para que esta Cámara de Diputados se pronuncie favorablemente y esta acusación constitucional siga su curso.

El país ha seguido atentamente la discusión en torno a los indultos, ya que se trata de un asunto que debe ser tratado con transparencia y que la opinión pública y el país tienen derecho a conocer, sobre todo, porque aquélla es uno de los pilares fundamentales del estado de derecho. Cuando está en juego la imagen de Chile y la seguridad de su población, nadie puede restarse y permanecer indiferente.

## DISCUSIÓN SALA

Por otro lado, debemos referirnos también -dado que se entronca directamente con los fundamentos del libelo acusatorio- a uno de los problemas más graves que hoy aqueja a la sociedad chilena. Me refiero a la lucha que todos hemos emprendido contra la delincuencia y el narcotráfico que, lamentablemente, y pese a los esfuerzos desplegados, se ha intensificado y recrudecido en todo el territorio. Los chilenos esperan -en éste y en todos los temas- una actitud consistente y consecuente de parte de los gobernantes, ya que no es posible ni aceptable que, por un lado, el discurso del Gobierno apunte a tener mano dura contra la delincuencia y, por otro, sin vacilar reflexivamente en los efectos, se indulte masivamente a narcotraficantes, algunos de ellos incluso -como ha quedado en evidencia- reincidentes, vulnerando la legalidad vigente y los esfuerzos por derrotar efectivamente a quienes se dedican en forma habitual e impune a delinquir manteniendo atemorizada a la inmensa mayoría del país.

No podemos hacer oídos sordos respecto del incremento de la delincuencia y del tráfico de estupefacientes en nuestro país. Basta ver las cifras entregadas en su anuario estadístico por Carabineros de Chile para comprobar que el aumento sostenido del narcotráfico no es una falacia. A modo de ejemplo, la cantidad de aprehendidos por droga en 2001 fue de 16.541; en el 2002, de 17.934, y en el 2003, las cifras siguieron creciendo. Este gráfico, en forma ascendente, demuestra en toda su dimensión el flagelo de lo que significa el narcotráfico y, más aún, para quienes caen en la droga, por la inconsecuencia de un Gobierno que, por un lado, indulta a quienes cometen el delito de narcotráfico y, por otro, vemos cómo las cifras aumentan. ¡Que señal más negativa le estamos dando a la sociedad, especialmente, a la juventud!

La gravedad del recrudecimiento del narcotráfico en Chile exige medidas certeras y urgentes. Señales inequívocas de que se combate frontalmente y no se indulta. Es un problema que interesa a todo el país. No pretendemos señalar que el Gobierno se ha restado deliberadamente de esta verdadera cruzada. Pero creemos que ha existido un doble discurso, ya que el Gobierno señala una cosa y en la práctica no realiza todo lo que está a su alcance para avanzar en la derrota del narcotráfico.

¿De qué sirve que se aprueben leyes como la N° 19.366, sobre tráfico ilícito de estupefacientes; o la ley N° 19.942, relativa al control de identidad; o la ley N° 19.696, que establece un nuevo Código Procesal Penal, o la ley N° 19.927, en materia de pornografía infantil, si tenemos implantado en Chile un sistema de otorgamiento de indultos que permite a delincuentes peligrosos, a veces habituales, y reincidentes, salir en libertad en virtud de una decisión tomada entre cuatro paredes de un ministerio?

Nos parece que debemos obtener lecciones profundas de los hechos que han motivado esta acusación. Sin perjuicio del resultado de la votación, debemos perseverar en el mejoramiento de nuestro sistema para evitar que, por la vía del indulto, se beneficie a personas que no lo merecen y que bien ganados tienen sus días en la cárcel como sus multas de carácter pecuniarias.

Hoy el país exige coherencia de parte de sus autoridades y nosotros actuaremos en la misma forma, puesto que hay demasiadas desigualdades e



## DISCUSIÓN SALA

inequidades como para que aceptemos otras más que, en este caso, son de responsabilidad directa y fundamental del ministro de justicia hoy acusado.

En otro orden de ideas y sin entrar al fondo de cada una de las causales que ya el diputado señor Marcelo Forni ha explicitado brillantemente y que han motivado la presentación que hoy nos convoca, es necesario, a mi juicio, recordar bases fundamentales que sustentan esta presentación.

El fundamento de la responsabilidad de los ministros de Estado reconoce su fuente propia en la Constitución. Ellos son los responsables y los colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y en la administración del Estado. Son responsables, en conformidad con la Carta Fundamental, individualmente de los actos que firman y solidariamente de los que suscriban o acuerden con otros ministerios. De esta manera, no obstante ser funcionarios de la exclusiva confianza del Presidente de la República en cuanto a su nombramiento y remoción, son funcionarios públicos que actúan como órganos del Estado y, en consecuencia, asumen plena responsabilidad personal de sus actuaciones, sin perjuicio de lo que afecta también al Jefe de Estado.

En el caso concreto de la inejecución de las leyes, éstas se configuran en un ilícito cuando conlleva acciones u omisiones -como hemos visto en este libelo- atribuibles directamente a la actuación del funcionario imputado, lo que en el caso que nos ocupa queda claramente establecido.

Respecto de los hechos, quiero hacer sólo dos consideraciones, puesto que hemos abordado cabalmente sus características, implicancias y consecuencias en el seno de la Comisión.

En primer lugar, un alto porcentaje de los indultados informados por el acusado han sido abierta y claramente entregados con infracción a la Constitución y a las leyes.

En segundo lugar, el acusado proporcionó a la Cámara de Diputados informaciones incompletas sobre hechos sustanciales en relación con los indultos consultados. Entraré en el detalle de ello.

No cabe duda de que existen responsabilidades involucradas en ambos asuntos de parte del señor ministro de Justicia, autoridad de gobierno que hasta hoy no ha entregado la información que le ha sido solicitada por la Cámara de Diputados, a fin de completar y cotejar el oficio reservado que en su oportunidad envió y que él mismo ha señalado que no era correcto ni preciso. Oficio que los diputados señores Nicolás Monckeberg y Pablo Galilea comenzaron a pedir en abril de este año y no como el señor ministro ha pretendido decir que aquí hubo vinculaciones o intereses políticos próximos a elecciones municipales. ¡En abril, señor Presidente! Cinco meses se tomó el señor ministro de Justicia para responder a este poder del Estado, en circunstancias que el artículo 48, número 1, de la Constitución, le da un plazo de 30 días. Cinco meses para encontrar los primeros 235 indultados, y después decir que se equivocó.

Permítame señalar que en esto es abundante la legislación en nuestro país y el señor ministro no puede basarse en un error para justificar su actuación. Son muchas las normas, como la ley N° 18.918, orgánica

## DISCUSIÓN SALA

constitucional del Congreso Nacional, que en sus artículos 9º y 10º obliga a los ministros de Estado a proporcionar a las cámaras los informes y antecedentes que éstas le soliciten; la ley Nº 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado, en los cuales cinco o seis de sus artículos obligan a la transparencia y a la publicidad de los actos del gobierno. El inciso segundo del artículo 3º de ésta última dice que la Administración del Estado deberá observar los principios, entre los cuales señala la transparencia y la publicidad. En su artículo 5º, establece que las autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiente e idónea administración de los medios públicos y por el debido cumplimiento de su función pública. Para abundar más, el artículo 11º bis señala que los funcionarios de la Administración del Estado deberán observar el principio de probidad administrativa y, en particular, las normas legales generales y especiales que los regulan. Luego, el inciso segundo del artículo 52 es claro al señalar que el principio de la probidad administrativa consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular.

El señor ministro no puede escudarse en que aquí solamente hubo un error en el acceso y en la entrega de la información, que eran demasiados los indultos que había que investigar desde 1999 a 2004, en que eran numerosas las carpetas; no puede ampararse en un error cuando está clarísimo, tal como lo señalaba el profesor Soto Kloss al decir que una autoridad no lo puede justificar diciendo que no es responsable de los errores que cometen los funcionarios subalternos. Obviamente, el error no lo cometió el ministro, sino los funcionarios que entregaron la información. Pero en definitiva y en última instancia es responsable el ministro. El profesor Soto Kloss señala: "No creo que una autoridad se pueda excusar diciendo que le informaron mal sus subordinados. Eso no tiene cabida en el derecho chileno ni en ningún derecho. En verdad, el responsable es quien entrega la información, y él sabrá cómo en su organización se es eficiente o ineficiente, por las torpezas que muchas veces ocurren por error o negligencia." En consecuencia, es responsable la autoridad.

No puede haber un doble estándar en la verticalidad del mando, cuando se trata de acusaciones en contra de las Fuerzas Armadas, ni en la subsidiariedad del mando, cuando se trata de ministros civiles, como en el caso de los indultos. La autoridad jerárquica máxima es responsable en todas y cada una de las instancias. Y nada la excusa, ni permite que se excuse, por la vía de señalar que se trató de un simple error.

La Cámara de Diputados ha enfrentado un gran desafío en los últimos seis meses. No obstante, invito a los señores diputados a enfrentar un desafío aún más difícil: saber cuántos indultos a narcotraficantes se han entregado desde 1999 a 2004. Estamos ad portas de votar la acusación constitucional, pero, a pesar de la facultad fiscalizadora que tenemos por potestad y mandato de la Constitución Política, no sabemos cuántos indultos se han entregado a narcotraficantes. ¡Qué menoscabo más grande a nuestra facultad fiscalizadora! ¡Cómo es posible que transcurridos seis meses desde que los diputados Monckeberg y Galilea solicitaron la información, aún no lo sepamos! No lo sabe

## DISCUSIÓN SALA

la Contraloría General de la República, no lo sabe Gendarmería, no lo sabe el ministro. Sin embargo, las cifras hablan por sí solas. Según la información entregada por la Contraloría General de la República, en 1999 se concedieron 60 indultos; en 2000, 50 indultos; en 2001, 28 indultos; en 2002, 45 indultos; en 2003, 54 indultos, y en 2004, 45 indultos. Por tanto, según la Contraloría General de la República, se otorgó un total de 282 indultos. De acuerdo con la información entregada por el ministro de Justicia a la Cámara de Diputados, se otorgaron 55 indultos en 1999. Luego, correlativamente hasta 2004, se concedieron 49, 24, 42, 49 y 16 indultos. Ello da un total de 235 indultos. Las matemáticas no fallan. 282 menos 235 da 47. En consecuencia, ¡hay 47 indultos que andan volando, que no sabemos donde están! Ni la Contraloría ni el Ministerio de Justicia pueden informar al respecto.

De acuerdo con la información proporcionada por Gendarmería de Chile, desde 1999 a septiembre de 2004 se solicitaron 1.596 indultos. Según el oficio de respuesta a la Cámara de Diputados, se solicitaron 2.028 indultos desde 1999 a 2004. Según lo señalado en la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, se solicitaron 2.097 indultos. Nuevamente no cuadran las cifras.

En el oficio de respuesta a la solicitud del diputado señor Monckeberg, el ministro de Justicia informó que se otorgaron 235 indultos desde 1999 a 2004. Esa respuesta fue entregada -insisto- cinco meses después. ¿Usted sabe, señor Presidente, cuántos oficios y carpetas se pueden revisar en cinco meses? Son miles de horas. No creo que falten funcionarios para llevar a cabo esa revisión.

En la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, el ministro manifestó que cometió un error. Allí dice que fueron 264 indultos. Señaló que se otorgaron 17 indultos a enfermos terminales entre 1999 y el 30 de agosto de 2004. Ésa fue la información que entregó al diputado señor Monckeberg. Días después, en la Comisión de Constitución de la Cámara de Diputados, manifestó que fueron 28 los indultos otorgados.

Actualmente, los partidos de la Concertación son Gobierno. Probablemente, algún día volverán a ser oposición. Es realmente menoscabar a la Cámara de Diputados que los órganos del Estado, en particular el ministro de Justicia, la tengan hasta el día de hoy en la incertidumbre de saber cuántos son los indultos concedidos a narcotraficantes.

En resumen, de las 264 personas indultadas, 62 registran, además, reincidencias previas al otorgamiento del indulto; 62 reincidentes, 25 de los cuales son reincidentes habituales, según información aportada por el señor Francisco Maldonado, jefe de la dirección jurídica del Ministerio de Justicia. De los 235 casos de indulto informados por primera vez por el ministro de Justicia, 103 fueron condenados a penas mayores de cinco años. Repito -como recordó el diputado señor Forni, a propósito de los artículos 4º y 6º de la ley Nº 18.050-: 103 fueron condenados a penas mayores de cinco años y un día.

La población penal condenada por tráfico de drogas representa el 5 por ciento del total de indultos otorgados -ya di las cifras respecto de la magnitud del problema del narcotráfico en Chile- y el 60 por ciento de los indultos presidenciales, que ya sabemos que no lo son, porque al parecer delegó las funciones y, entonces, son ministeriales, e ilegales, además.

## DISCUSIÓN SALA

Ésa es la triste realidad que están viviendo Chile y los chilenos: no saber cuántos son los narcotraficantes indultados.

Estimamos que la forma en que el Gobierno, y especialmente el ministro de Justicia, ha enfrentado esta acusación constitucional lesiona, cercena y, finalmente, menoscaba las facultades fiscalizadoras de esta Corporación. Y eso debe ser motivo de preocupación para todos y no de indulgencia de parte nuestra ante un hecho que hoy es el narcotráfico, pero que mañana puede ser otro tipo de información, también relevante, pero que tampoco vamos a conocer. La distancia que el ministro pretende establecer entre nuestras facultades fiscalizadoras y sus propios actos como secretario de Estado nos sitúa en una incómoda posición de espectadores ante futuras ilegalidades. Pero, lo que es más grave, lo sitúa a él y al resto de las autoridades acusables constitucionalmente en una cómoda posición de cuasi intocables, ya que sin importar lo que suceda y mientras la Concertación mantenga la mayoría en esta Cámara política, la administración del Estado podrá vulnerar el estado de derecho y el ordenamiento vigente en abierta transgresión de los equilibrios propuestos y fijados por el constituyente, ante la mirada atónita de los ciudadanos y de sus representantes.

No es posible que la Contraloría General de la República tampoco haya podido hasta hoy entregar claridad a esta Corporación respecto de la información que se le solicitó. En respuesta a los oficios que solicitamos enviar en forma urgente para tratar de resolver este puzzle, nos envió un listado de los 282 indultos, de los decretos y sus fechas, pero sin especificar las causales. Le pedimos con urgencia que nos informara sobre las causales, y recibimos un oficio en el que sólo figuran los decretos. Y ¿sabe cuál es la explicación que nos dan, señor Presidente? Que tienen que trabajar en el cruzamiento de la información, teniendo como base la que nosotros tenemos de los documentos que han sido tramitados en la Contraloría. Es decir, se está cruzando la información con la que tiene Gendarmería. También están trabajando en conjunto con la base de datos que nos proporcionó el Ministerio de Justicia para los efectos de determinar eventuales errores o diferencias de información. Y cuando les pedimos esta última información, nos dijeron que no pueden entregarla, porque las carpetas con la información del solicitante del indulto, que respaldaban los decretos, habían sido devueltas al Ministerio de Justicia.

Es decir, no tenemos posibilidades de que nos entreguen la información; el país no sabe cuántos indultados hay; la Contraloría General de la República no tiene las carpetas que justifican el indulto, por lo cual no puede informar sobre su causal; requerida la información se nos responde que se entregará, pero que hay que hacer cruzamiento. La Contraloría General de la República tiene que cruzar información con el Ministerio de Justicia, éste con Gendarmería, y después de todo esto -perdónenme que sea reiterativo- hoy, cuando debemos votar la acusación constitucional, seguimos sin saber cuántos narcotraficantes han sido indultados hasta ahora.

Lo que ha sucedido es realmente inexplicable. Hace una semana nos dijeron que aún no podían entregarnos la información, porque era un arduo y lento trabajo revisar carpeta por carpeta. Y ahora nos dicen que no nos pueden

## DISCUSIÓN SALA

dar la información porque no tienen las carpetas.

Que alguien me explique lo que está sucediendo, porque no lo logro comprender. Nuevamente se cercena y se menoscaba nuestra facultad fiscalizadora.

El ministro de Justicia nos ha acusado de actuar con ligereza. Pero debemos recordar que las cosas son lo que son, y no lo que se dice que son. Desde esa perspectiva, en el caso de los indultos, ha quedado más que claro quiénes han actuado con ligereza y quiénes han denunciado responsablemente los hechos, sin tener respuestas satisfactorias hasta el día de hoy.

¿De qué estamos hablando en definitiva? De que el 60 por ciento de los indultos concedidos en los últimos cinco años ha recaído en personas condenadas por el delito de tráfico de estupefacientes. Además -como ya lo señalé-, en muchos casos se trata de sujetos que debían cumplir penas superiores a los cinco años de cárcel y pagar una multa fijada por el tribunal. Esto significa que la cifra de traficantes favorecidos es notablemente superior a la de indultados por cualquier otro ilícito.

A este respecto, llama poderosamente la atención el hecho de que uno de los ilícitos más favorecidos sea el tráfico de drogas, en circunstancias de que el número de condenados por este hecho no está entre los más altos, y que mientras, por un lado, el Congreso Nacional trabaja para endurecer las penas y subir las multas, por el otro, el Gobierno indulte.

El Gobierno y el ministro de Justicia han intentando justificar lo injustificable. En confusas declaraciones han dicho que el objeto del indulto ha estado orientado exclusivamente a las multas y no a los días de cárcel. Lo cierto es que nadie puede desconocer que la multa es parte integrante de la pena, de la sanción, entendida como retribución. ¿Qué sentido tendría, entonces, que en el Congreso Nacional subiéramos las multas, si no entendemos que es parte constitutiva de la pena que se debe cumplir? Dejar libres a narcotraficantes y despejarles el camino para que tengan dinero en sus bolsillos y vuelvan a delinquir -como ha ocurrido en varios casos con los indultados que nos ocupan hoy- es, además, una gran irresponsabilidad, una falta de respeto hacia quienes estamos verdaderamente comprometidos en la lucha contra el narcotráfico.

La obligación de decir la verdad -que, naturalmente, es exigible a las autoridades de Gobierno-, a estas alturas, no se puede entender cumplida, más bien debe entenderse transgredida, cuando lo que se ha hecho es entregar información parcial, incompleta y falsa.

¿No les parece al menos poco serio que la Contraloría envíe un oficio en el cual constan -como ya lo mencioné- 280 indultos, respecto de los 235 informados por el ministro y de los 264 que hoy se informan? ¿No surge, entonces, algo más que dudas legítimas en relación con lo ocurrido? ¿A alguien le parece infundada nuestra presentación, luego de la exactitud y veracidad de las causales y la legislación invocadas en el escrito de la acusación? No hay que ser muy agudo políticamente para entender que ésta fue una pésima noticia al interior del Gobierno.

De no haber actuado los diputados acusadores -hago hincapié en los

## DISCUSIÓN SALA

diputados Monckeberg y Galilea-, nada de esto se habría sabido. ¿O acaso ustedes están felices de que se hayan otorgado 235, 264 ó 282 indultos? Menciono las tres cifras, porque no las conocemos con exactitud. ¿O acaso no les preguntan en sus barrios y en sus calles hasta cuándo indultan narcotraficantes? ¿No tenemos el legítimo derecho de hacer transparencia y de decirle al país que algo está pasando para que no siga ocurriendo?

Señor Presidente, la condición de libre que acompaña al ser humano desde su nacimiento y la igualdad de todos los hombres con dignidad y derechos constituyen la portada del texto constitucional. De ahí se desprende explícitamente la afirmación de que la finalidad última del Estado es promover el bien común, entendido como el conjunto de condiciones sociales que permitan a todas y a cada una de las personas su mayor realización espiritual y material posible.

Con lo acontecido con los indultos otorgados a narcotraficantes y especialmente con la incompleta información sobre estos entregada a la Cámara de Diputados, se han vulnerado, probablemente sin que se supiera, principios tan básicos como el enunciado, toda vez que han primado intereses equívocos antes que la promoción y consecución del bien común de la nación.

Cuando hay intereses tan esenciales en juego, estimo procedente y necesario que juzguemos a fondo lo acontecido con el propósito de evitar que situaciones como las descritas se repitan en el futuro, ya que independientemente de lo que ocurra hoy -ya sabemos lo que sucederá: las mayorías políticas se impondrán sobre las minorías-, es necesario que avancemos en el proceso de transparentar la función pública y los actos del Gobierno.

A la luz del reconocimiento de la gravedad de los hechos denunciados y de lo perjudiciales que resultan para el interés de la ciudadanía, ¿qué se puede esperar de parte de las autoridades? Actitudes y actuaciones más claras y nítidas, especialmente cuando se trata de asuntos de seguridad ciudadana y de narcotráfico.

En resumidas cuentas, considero que el mecanismo de los indultos, en la forma en que los ha utilizado el Gobierno a través del ministro de Justicia, debilita directa y gravemente la lucha de los distintos sectores contra la delincuencia; entrega pésimas señales respecto de los delincuentes; pone en entredicho la actitud que dice tener el Gobierno sobre el tema y, lo que es más grave, permite que los delincuentes, en especial los reincidentes, vuelvan a delinquir.

Por todo lo expuesto, es un deber entender que las acciones y también las omisiones tienen consecuencias. En este caso, las consecuencias son responsabilidades personales que, de acuerdo con nuestra Constitución Política, son constitutivas de acusación en contra del ministro de Justicia. Sostener argumentos en contrario implica vulnerar uno de los pilares más fundamentales de toda nuestra república, esto es, que sus autoridades sean realmente responsables de sus actos.

Termino expresando que gracias a las denuncias y a la acuciosa investigación realizada por los diputados Nicolás Monckeberg y Pablo Galilea,

## DISCUSIÓN SALA

hoy el país sabe que en Chile se indulta a un número muy alto de narcotraficantes, en un período relativamente corto, que compromete el 60 por ciento de los indultos. De no haber mediado nuestra acción fiscalizadora, el país no sabría nada de esto.

Espero que como resultado de esta acusación el Gobierno ponga más cuidado, sea más riguroso y restrictivo respecto del otorgamiento de indultos.

Según la información que poseo, como resultado del llamado de atención de los diputados, el Presidente de la República ha ordenado al ministro de Justicia hacer una completa reestructuración de su departamento jurídico, para que esto no siga ocurriendo. Este solo hecho gratifica a quienes los denunciaron.

Quiero decirles a los diputados acusadores que hoy el país sabe que no será tan fácil indultar a los narcotraficantes, de lo cual me alegro por el bien de Chile y por la tranquilidad de sus ciudadanos.

He dicho.

*-Aplausos.*

El señor **LEAL** (Vicepresidente).- Tiene la palabra el honorable diputado Guido Girardi.

El señor **GIRARDI**.- Señor Presidente, en la última semana, algunos colegas fuimos convocados a la Comisión de acusación constitucional.

Creo que los hechos en que pretende fundarse son muy lamentables. En efecto, el país debe hacer una discusión seria respecto de cómo enfrentar la delincuencia y el narcotráfico, y evaluar si instrumentos como el indulto son eficaces en la lucha contra este flagelo. Pero está claro que los problemas relacionados con la delincuencia, en particular con el narcotráfico, son consecuencia de una sociedad injusta y sin oportunidades, de las exclusiones y del debilitamiento de las instituciones públicas.

Yo he llamado a esta acusación constitucional un pequeño golpe blanco a la democracia. Es un instrumento para debilitar a las instituciones democráticas como el Gobierno, la Contraloría y aquellas que los ciudadanos hemos construido para luchar contra el narcotráfico, porque lo que se busca generar aquí es el sentimiento de que los narcotraficantes se sienten más fuertes que las instituciones. Pero los únicos que han violado las leyes son los mismos que, pretendiendo encontrar delitos, han violado dichas leyes porque, por ejemplo, no tienen ningún problema en dar a la luz pública documentos que han sido catalogados como reservados. Incluso, algunos han cometido el delito de calumnia e injuria en contra de personas e instituciones respetables.

Por eso, quienes hemos estado presentes en las sesiones y hemos analizado en profundidad los méritos y antecedentes de la acusación constitucional, podemos decir que no ha habido ningún delito y que no cabe una acusación constitucional, que tiene un fundamento político, populista, demagógico y electoralista. Ésa es la conclusión que debemos sacar. Tal vez, es la más débil y liviana de todas las acusaciones constitucionales que se han presentado en los últimos 14 años, pues en ella no concurre ninguno de los

## DISCUSIÓN SALA

fundamentos para acusar constitucionalmente.

Pero, además, esta acusación constitucional es contra una persona con gran trayectoria. Es importante señalar la grandeza del acusado y la actitud pequeña -no la pequeñez- de quienes lo acusan. El ministro de Justicia, señor Luis Bates, es doctor en Derecho Penal, profesor visitante de la Universidad de Harvard; ha sido presidente del Consejo de Defensa del Estado, abogado integrante de la Corte de Apelaciones de Santiago y presidente del capítulo chileno de la organización Transparencia Internacional, entidad que se ha preocupado de promover en Chile y en el mundo los valores de la probidad y de la transparencia. Además, es presidente de la Comisión Asesora Presidencial sobre fortalecimiento de la probidad pública.

Es a una persona con esa trayectoria a la que se está cuestionando.

¿Cuál es la trayectoria, la profundidad y la riqueza de quienes lo acusan?. Personas con trayectorias pequeñas cuestionan a una de gran trayectoria. Me parece injusto. Le adjudican falsas acusaciones: falsificación ideológica de instrumento público, perjurio y omisión de denuncia. Lo tratan como un verdadero delincuente. ¿Por qué? Porque, como lo hemos visto, siempre en un sector de la derecha el fin justifica los medios. Hay una política de demolición de las instituciones y de las personas, con el fin de que cada vez haya menos instituciones y menos personas y prime la ley de la selva, del mercado, de los delincuentes y del narcotráfico. A menor capacidad de las instituciones para defender a la sociedad, los poderosos, en particular los delincuentes, podrán actuar sin problemas.

Esto es demasiado grave para ser abordado con apresuramiento y liviandad. Lamentablemente, en la redacción de esta acusación ha habido un apresuramiento grosero. Con seguridad, alguien dio la instrucción de trabajar rápido y sólo eso puede explicar los múltiples vicios de forma que tiene el libelo sobre el cual tiene que pronunciarse la Sala.

La acusación es liviana e, incluso, está mal concebida y redactada, porque no cumple ni siquiera con los requisitos de admisibilidad más básicos, exigidos por la Constitución y por la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional.

El primer vicio de forma, y que ha servido de primera defensa en la cuestión previa al ministro acusado, defensa que no puedo sino que acoger, pues en los hechos el vicio se verifica y percibe fácilmente, es que se imputan hechos en forma desordenada, sin vincularlos con alguna causal determinada.

Uno de los requisitos de admisibilidad es que la acusación debe estar estructurada en capítulos. Cada capítulo es una acusación o un cargo en particular; respecto de cada capítulo debe existir alguna de las causales taxativamente señaladas en la Constitución. Cada uno de estos capítulos debe contener, a su vez, claramente explicado cómo es que el ministro ha incurrido en las causales de acusación constitucional. Sin embargo, los acusadores, no contentos con no tener fundamentos para esta acusación, ni siquiera se dieron el trabajo de intentar construir su escrito de manera más o menos coherente.

Algunos ejemplos son dignos de incorporarse a la antología de los desaciertos parlamentarios: se acusa al ministro de indultos otorgados durante



## DISCUSIÓN SALA

años en que ni siquiera ejercía ese cargo; se acusa al ministro por la supuesta ilegalidad de un decreto dictado hace 23 años, es decir, un decreto de los tiempos de la dictadura, de Pinochet.

¿Con qué autoridad moral lo hacen? ¿Por qué no cuestionaron esos hechos en el pasado y lo hacen ahora? Me parece vergonzoso o, por lo menos, patético.

También se le acusa por delitos que no son aquellos que autorizan a proceder por la vía de la acusación constitucional. Más aún, se le acusa del delito de perjurio por errores en informaciones entregadas al Congreso, cuando el delito de perjurio sólo puede ser cometido en juicios o causas judiciales o administrativas. Eso, en la jerga legal, según me han dicho mis asesores, se llama desconocimiento grave e inexcusable del derecho, desconocimiento que si viniera de ciertos letrados sería considerado hasta un delito.

No puedo creer que quienes han hecho esto no conozcan de derecho. Han sobrepasado el derecho por otros intereses, por aspectos no jurídicos, sino netamente políticos.

Se acusa al ministro de mentir y falsear datos al Congreso Nacional, pero, a la vez, los mismos acusadores señalan en su escrito que son sólo inexactitudes y errores.

En este contexto, el libelo acusatorio hace caso omiso de las mínimas exigencias del debido proceso y pasa por alto los requisitos de idoneidad de una acusación constitucional, pues no contiene cargos concretos y separados o diferenciados que recojan el conjunto de los hechos específicos que habrían constituido cada uno de los delitos, infracciones o abusos de poder que se imputan al acusado.

Resulta, sin embargo, más vergonzoso el hecho que los acusadores, por motivaciones de índole puramente política y electoral, presenten un escrito mal hecho y que contiene errores e inexactitudes definitivamente más graves que las que ellos mismos acusan. Este punto es muy importante, no es un asunto de minucias. Buena parte de las acusaciones se fundan en errores, reconocidos, con hidalguía, por cierto, por el ministro.

El error, es parte de la naturaleza humana; es esencial a ella y a la administración. Más aún, las grandes administraciones, complejas y burocratizadas, son un espacio para el error. Es por ello que desde hace siglos se hacen ingentes esfuerzos para normarla y perfeccionarla, pero nunca, nunca, habrá un sistema que los excluya, porque ello es definitivamente imposible, así como imposible es construir racionalmente discursos grandilocuentes y tremendistas, como los que fundamentan esta acusación, en base a errores derivados, tal vez, de faltas administrativas menores en el contexto global de todo lo que se procesa al interior de un ministerio como el de Justicia.

Pues bien, los acusadores, que se han erigido en inquisidores del error, que han acusado la comisión de delitos que no han sido probados por los tribunales, porque, como siempre, devienen en jueces, en verdaderos talibanes, cometen una serie de errores en su presentación. Cito algunos, sólo con fines ilustrativos:

## DISCUSIÓN SALA

En la página 25 del libelo, los acusadores señalan que "Existe una gran cantidad de dictámenes de la Contraloría General de la República y disposiciones de la Ley 18.080...", y resulta que la ley Nº 18.080 no sólo no tiene ninguna relación con el tema, sino que, además, se encuentra derogada.

En la página 28 de la acusación, se señala que el Convenio Contra el Tráfico de Estupefacientes fue firmado en 1998, en circunstancias de que fue firmado diez años antes, en 1988.

También tiene errores en cuanto a los porcentajes referidos a una misma información; al número de indultados, y con contradicciones; hay afirmaciones carentes de fundamento; calificaciones fáciles en las que, según parece, olvidan la significación jurídica de los términos empleados. Así, se habla de "malicia o falsedad" respecto de informaciones que previamente fueron calificadas de "inexactas".

Cabe preguntarse si tuvieron varias semanas o sólo días para preparar esta acusación de unas cuantas páginas, por lo yerros que cometen. ¿Cómo no es dable suponer, entonces, que en el proceso de selección y procesamiento de miles de fojas, realizado con premura por un funcionario subalterno, puedan cometerse equivocaciones?

Afortunadamente, nadie perseguirá a quienes cometieron errores en esta acusación, ni buscará responsabilidades de ninguna clase.

En cuanto al fondo, uno de los cargos insinuados -insisto en que no ha existido imputación formalizada de cargos por capítulos- en contra del ministro, el de informar falsamente y con intencionalidad dolosa a la Cámara de Diputados, fue desechado con el solo testimonio del Contralor General de la República.

No olvidemos que cuando la Contraloría toma razón de un decreto, nace una presunción de legalidad y constitucionalidad respecto de su contenido. No obstante, el propio contralor tuvo que asistir a una sesión de la Comisión y señalar en reiteradas oportunidades que para la Contraloría, que es la institución del Estado encargada de velar por la legalidad y constitucionalidad de las actuaciones del Ejecutivo, ninguno de esos decretos y acciones infringen la ley o la Constitución. Sin embargo, porfiadamente, los acusadores han querido ir más allá, porque, según parece, se sienten superiores a la Contraloría, a los jueces y al resto de las instituciones de nuestro país.

Asimismo, el contralor explicó que determinar la cifra de los decretos de indultos no era cosa tan fácil, pues había que buscar en el correlativo de todos los decretos dictados por el Ministerio de Justicia en los últimos seis años para determinar cuáles de ellos correspondían a indultos y cuales no. De hecho, la Contraloría demoró varias semanas en informar la cifra de decretos de indultos de los cuales había tomado razón en ese mismo período.

Como se aprecia con claridad, y tal como se señala en el voto de mayoría del informe, "el libelo acusatorio presenta una larga y repetitiva reseña de supuestos hechos, datos y circunstancias, prescindiendo de la necesaria relación de éstos con las imputaciones formuladas y optando por un estilo de denuncia sensacionalista, en que el interés más evidente parece ser el de generar alarma y descrédito y, de esa forma, crear un aparente "hecho

## DISCUSIÓN SALA

político”, lo que está muy lejos de la sustancia y finalidad de una verdadera acusación constitucional. Se trata de una acusación populista y demagógica.

Ello no se condice ni con la seriedad que debe exigirse a la actuación parlamentaria ni con la ritualidad y solemnidad de este instrumento constitucional. Antes bien, lo que se logra con la utilización de esta fórmula efectista es el envilecimiento de una herramienta constitucional puesta al servicio de la ciudadanía para velar por el correcto y recto desempeño de sus autoridades y el desprestigio de la labor parlamentaria. Es hacer uso político de estos instrumentos para intereses propios y electorales.

Por otra parte, la Comisión constató también, de manera muy clara, que la acusación infringe doblemente el requisito de subsidiariedad de la acusación constitucional. Esto, porque la acusación constitucional es un instrumento que debe ser utilizado sólo una vez que los otros instrumentos que flanquea el sistema jurídico han sido ya utilizados. En este caso, la doble infracción se verifica, primero, porque todos los decretos de indulto impugnados por los acusadores han sido tomados de razón por la Contraloría General de la República, recayendo sobre ellos una presunción de legalidad y de constitucionalidad -como ya he señalado-, que no ha sido desvirtuada a través de los dispositivos que contempla para estos efectos nuestro ordenamiento jurídico, y segundo, porque los vicios de legalidad que se imputan están siendo investigados por el órgano constitucionalmente competente, y porque los delitos que se imputan no han sido probados por ningún tribunal del país.

Este último punto merece un mayor abundamiento. Fue uno de los propios diputados acusadores el que solicitó una investigación a la Contraloría General de la República, sin perjuicio de la investigación sumaria encargada por el propio ministro de Justicia a propósito de las diferencias de cifras de los indultos informados al Congreso.

Entonces, si la Contraloría, que es el órgano llamado para proceder, investiga y realiza examen de juridicidad de las actuaciones impugnadas, es obvio que estas actuaciones, hasta antes de esa investigación y durante ella, hasta que no haya dictamen, son ajustadas a derecho, al menos formalmente, y, por ende, no es posible dar por acreditada la infracción de ley que legitimaría la concurrencia a sede parlamentaria para demandar la responsabilidad constitucional del ministro acusado.

En el fondo, al recurrir al órgano contralor hay una confesión tácita de uno de los acusadores, en el sentido que el acto que le sirve de fundamento a su acusación es un acto que hasta ese momento no tenía vicios de legalidad declarados ni por órgano administrativo competente ni tampoco por órganos jurisdiccionales con competencia contencioso administrativa. Por lo tanto, esto demuestra que se ha obrado con apego a la ley y a la Constitución. Sólo en opinión de los acusadores hay un vicio de legalidad, pero no para la Contraloría ni menos para otra instancia formal.

A mayor abundamiento, el propio contralor General de la República y todos sus jefes de división informaron a la Comisión que todos los decretos fueron examinados en la forma y en el fondo, que luego de ese examen se determinó que todos los decretos de indulto son perfectamente ajustados a la

## DISCUSIÓN SALA

Constitución y las leyes. Por eso digo que aquí hay parlamentarios de Derecha obstinados, odiosos, que quieren ir más allá de la Contraloría, que se sienten por sobre ese órgano del Estado, que creen que tienen más conocimiento, más experiencia y más capacidad para determinar si hubo o no violación de la ley.

Dos reconocidos y destacados profesores de derecho constitucional, Humberto Nogueira Alcalá y Francisco Cumplido Cereceda, más el contralor General de la República y todos los jefes de división de la Contraloría General de la República, ratificaron la perfecta legalidad y constitucionalidad de cada uno los actos realizados por el ministro de Justicia.

El contralor General de la República explicó en el seno de la Comisión, de manera muy precisa, el proceso que lleva a cabo esa entidad al momento de efectuar el trámite de control de juridicidad, legalidad y constitucionalidad de los decretos supremos, entre ellos los que conceden indultos. Y quiero leer lo que dice expresamente el contralor: "No partimos sobre la base de presunciones de legalidad, sino que examinamos el documento y comprobamos que cumpla con todas las exigencias que señalan la Constitución y la ley, puesto que debe acompañarse una serie de certificados que verificamos, uno por uno, de manera que el decreto cumpla con todos los requisitos que dispone la reglamentación respectiva".

Sólo después de ese estudio, agregamos nosotros, la Contraloría es capaz de tomar razón y dotar a los actos de la presunción de legalidad. Todos y cada uno de esos decretos que la Derecha cuestiona, y por lo cual acusa al ministro señor Luis Bates, fueron tomados de razón por ser plenamente ajustados a derecho.

Más aún, el contralor agrega después: "El estudio que realizamos es de forma y de fondo, pero hay que aclarar que la Contraloría no se pronuncia sobre el mérito, es decir, si se justifica que se conceda el beneficio, porque es facultad presidencial delegada en el ministro".

Pues bien, precisamente esa facultad de control de mérito y oportunidad que la Contraloría reconoce no tener, es la que pretenden adjudicarse los acusadores por esta vía impropia. La discrecionalidad administrativa no puede ser impugnada sino por infracción de ley; esto es, cuando de las varias opciones que supone la discrecionalidad, el órgano se aparta y adopta una decisión diversa de las amparadas por el derecho. Eso es exceso o abuso de poder y, en consecuencia, ilegalidad, y acá el contralor nos dice que no hubo nada de aquello.

En relación con la delegación de firmas, que ha sido motivo de arduo debate, la tesis de los acusadores es que el ministro sólo tenía la firma delegada y no la competencia para exonerar de requisitos de la ley de concesión de indultos, pues esa competencia siempre quedó radicada en el Presidente de la República. El contralor nuevamente dio una clase a los acusadores al sostener en la Comisión lo siguiente: Conforme a lo prescrito en el artículo 1º del decreto Nº 924, de 1981, se delegó en el ministro de Justicia la suscripción "por orden del Presidente de la República" de los indultos de penas privativas y restrictivas de libertad, y las accesorias correspondientes. Lo anterior, de conformidad a la facultad conferida por el artículo 65 de la ley

## DISCUSIÓN SALA

Nº 16.840. Esa es la normativa que se aplica en este caso. Agrega más adelante que, de conformidad con la legislación vigente, al delegar la firma se delegó íntegra la facultad de apreciar los hechos y resolver. Dice, textualmente: "No conozco caso en que se delegue sólo la acción material de firmar". Y añadió: "Nunca he conocido una delegación de firma en que la persona lo único que deba hacer es poner el dedo".

Más aún, el contralor manifestó que, en relación con la amplia utilización de este dispositivo administrativo, la delegación de firma es el origen del proceso de delegación de competencias que creó el régimen de descentralización y regionalización del país, y que, si se cuestionara, habría que ir a un cuestionamiento profundo de su institucionalidad administrativa.

A mayor abundamiento, el propio contralor concluyó diciendo que el decreto delegatorio es completamente legal y fue empleado durante el gobierno militar. En cuanto al error, expresó que, por su experiencia, tiene claro que las instituciones pueden cometer errores formales y, en lo que se refiere al fondo de ese error, insistió en que no le corresponde calificarlo, pero que puede afirmar que todo el procedimiento ha sido estrictamente legal. Por lo tanto, no concurren ninguna de las causales de esta acusación constitucional.

Sólo un invitado a la Comisión informante, el profesor Eduardo Soto, dio la razón a los acusadores. Sin embargo, el señor Soto -no quiero descalificarlo-, profesor de derecho administrativo de la Universidad de Chile, sostuvo en la Comisión que la delegación de firma no tiene nada que ver con la delegación de funciones. Pero, curiosamente -es lo preocupante-, dentro de sus variadas publicaciones, en una de ellas, el mismo profesor Soto expuso justamente lo contrario. En su único artículo en la prestigiosa publicación Gaceta Jurídica sobre el tema específico, esto es, la naturaleza de la denominada delegación de firma, opinó lo siguiente: "La pretendida delegación de firma, ya en 1959 y mucho más después, e incluso hoy, no es sino una delegación propiamente tal en que, quien firma el acto administrativo de que se trata, en general, no sólo firma -como pudiera haber ocurrido en su origen, en que los ministros de Estado lo hacían, pero era el Presidente de la República quien decidía- sino que también decide y adopta sin consulta -en la inmensa mayoría de los casos- las medidas que satisfacen una necesidad pública concreta y que permiten la marcha normal y cotidiana de los organismos de la Administración del Estado."

Entonces, sólo queda por decir que el único invitado a la Comisión, que le dio la razón a los acusadores, entró en contradicciones insalvables. Con cuál versión nos conformamos, con la del profesor invitado por los acusadores a exponer o con la del académico que escribe y publica en una revista especializada. Creo que la respuesta es evidente y obvia.

Señor Presidente, en definitiva, esta acusación carece de todo fundamento, es calumniosa y lo único que ha perseguido es sacar provecho electoral de una cuestión que es extremadamente delicada, como es la seguridad de los ciudadanos, tema que, probablemente, y con razón, sea el más delicado y complejo que tengamos que afrontar como sociedad en lo que resta del decenio.

## DISCUSIÓN SALA

Vivimos en una sociedad del miedo. Las razones son muchas: La violencia expresada a partir de la violencia estructural, la violencia de la pobreza, la violencia de la marginación; la violencia del desempleo y el del empleo precario, la violencia del sistema escolar, la violencia intrafamiliar, las que, en definitiva, devienen en violencia contra el sistema de normas y contra las personas.

Pierre Bordieu, el sociólogo europeo más eminente de fines del siglo XX nos habla de la ley de la conservación de la violencia, análoga a la ley de la conservación de la energía: la violencia genera y se expresa en más violencia, la violencia sistémica contra el pobre deviene en violencia y disrupción normativa, en delito y delincuencia.

La Escuela del Interaccionismo Simbólico, la famosa Escuela de Chicago, nos habla de etiquetamiento y de creación discursiva de delitos y delincuentes. Y así hay decenas, si es que no centenas, de matrices de análisis del fenómeno de la delincuencia, de la inseguridad y del miedo. Pero en Chile, el simplismo ramplón, casi cavernícola de algunos pocos, provocan situaciones como ésta. Yo le digo a la Alianza por Chile que, si quieren jugar con ese tema, si quieren hacer plataforma electoral con él, arrastrando a su paso a las más altas magistraturas de la nación, están jugando con fuego. La delincuencia y su control y superación no es si se indulta más o menos, no, señores; es si somos capaces entre todos de ponernos de acuerdo para contener a los infractores y, sobre todo, para entregarles las herramientas para reformular su conducta en sociedad. En ese sentido, el indulto es un instrumento facilitador de esos procesos de reinserción y su empleo prudente, con apoyo técnico y experticia, es garantía de éxito de los procesos de rehabilitación. Es más, las estadísticas indican que poco más del 1 por ciento de los indultados reinciden, lo que demuestra que este instrumento bien empleado facilita la reinserción social de las personas, las aleja del delito y las integra a la vida social activa y provechosa para ellas y para sus familias.

Si alguien ha pretendido poner a la Concertación entre la espada y la pared bajo el falso dilema de votar a favor o en contra de los delincuentes y, en especial, de los narcotraficantes, se equivocaron. Somos demasiado maduros para caer en esa jugarreta demagógica.

Hoy votaremos a favor de un ministro decente, más decente que muchos otros. Votaremos a favor de un gran ministro, de un jurista de una trayectoria de servicio público impecable, a quien un grupo de diputados, demuestran saber poco de derecho constitucional y menos aún de criminología y de política criminal, intenta desbancarlo.

Aquí hay populismo. La Derecha tiene que cansarse, porque los ciudadanos se van a cansar de ella por usar su sufrimiento y temor, la legítima necesidad de querer luchar contra la droga, para fines electorales, políticos, e inmediatamente después darle la espalda a los problemas. Que no nos arrastren y nos impidan nuestro desafío de construir un país para todos y resolver los problemas. Son ellos los que han fracasado; ellos, quienes prometieron al país que iban a barrer con la drogadicción y la delincuencia en los municipios que administran, no han cumplido su promesa ya que la

## DISCUSIÓN SALA

drogadicción y la delincuencia han aumentado. Pero en las últimas elecciones municipales los ciudadanos de esas comunas barrieron con ellos y les quitaron su conducción por mentir, por engañar, por hacer demagogia y populismo.

Como ha quedado claro de la exposición de los expertos -y esto me preocupa mucho-, la acusación constitucional es una última ratio del sistema de control de juridicidad. Un mecanismo grave y excepcional, y, por lo tanto, al no tener fundamentos en su utilización, se trata de generar una crisis de la institucionalidad democrática o, si se quiere, un pequeño golpe blanco, un intento de demolición de la institucionalidad, para que no se luche contra la droga y el narcotráfico. Quieren aplanar y destruir a las personas probas y a las instituciones, con el objeto de que los narcotraficantes se sientan superiores a ellas. Es un verdadero atentado, una búsqueda del quiebre de la institucionalidad. Eso nos preocupa, porque, además, lo único que conseguirán es que los ciudadanos generen cada vez más desconfianza y distancia con sus instituciones y con nosotros. Significará el quebrantamiento de la institucionalidad pública y, en el fondo, de la democracia.

Todavía, una parte importante de la Derecha no entiende que estamos de acuerdo en que para luchar contra la droga y la delincuencia se necesitan más sanciones, más fuerzas policiales, más represión. Pero eso no basta; sólo permite ir al síntoma; es la aspirina. Pero se olvidan las causas. A uno le gustaría escuchar también que la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia es también un problema de pobreza, de equidad, de exclusiones, de oportunidades. Pero son ellos quienes defienden que, en el Chile de hoy, el 1 por ciento más rico siga generando los mismos ingresos que el 55 por ciento más pobre. Son los mismos que no quieren que en este país se avance decididamente hacia la superación de estas exclusiones, de esta marginalidad.

Es patético que la Derecha no reconozca que el problema de la delincuencia y de la droga es parte de un entramado mayor, es consecuencia de la pobreza, de la marginación, de la desesperanza, de la estigmatización, de la exclusión. Ellos sólo buscan un calculado y frío aprovechamiento político. Incluso, un candidato a parlamentario, de la Derecha, centró, hace algunos años, su propuesta en una campaña, a diestro y siniestro, cuyo eslogan era que iban a barrer con la droga. Pero, nada se ha hecho. La droga y los narcotraficantes están ahí. En conclusión, podría decir que la droga barrió con su promesa.

La Derecha tiene la obligación ética y política de hacerse cargo de los problemas de fondo. No pueden seguir empleando la lucha contra la droga y la delincuencia con fines populistas y electorales. De lo contrario, con su accionar diario y su discurso del miedo, seguirán potenciando a los delincuentes y a los narcotraficantes.

En la medida en que la gente se esconda en sus casas, en que se debilite a los ministros, a los policías o a la Contraloría, sólo lograrán que los delincuentes sean cada vez más fuertes. Esos sectores que tanto daño causan a la población, especialmente a los más pobres, terminarán barriendo con todos nosotros y, particularmente, con los discursos populistas y odiosos.

No puede dejar de insistir en un hecho extremadamente grave, como ha

## DISCUSIÓN SALA

sido la imputación liviana y calumniosa de la comisión de tres delitos. La Derecha se erige como juez al margen de la ley. Son los nuevos talibanes que acusan y dan por acreditados los delitos, en circunstancias de que en todo lo obrado por la Comisión no existe ni un mínimo elemento que indique siquiera la existencia de responsabilidades penales comprometidas.

Estoy seguro de que no tendrán el coraje de hacer lo que siempre debieron hacer si creían que había delito: denunciar o querellarse en los tribunales de justicia. Los conmino a ello para que aquí no quede ni siquiera el rumor o el olor de que un ministro decente cometió un delito. Esos talibanes construyeron la ficción de un delito, porque, finalmente, el populismo era más importante que las personas y las instituciones.

Por lo expuesto, como diputado integrante de la Comisión informante de esta acusación constitucional, recomiendo que se acoja la cuestión previa de constitucionalidad planteada por el ministro señor Luis Bates. En su defecto, si no se acoge ésta, que se rechace de plano la acusación deducida por no existir mérito para que prospere, según lo pudo comprobar la mayoría de los integrantes de la Comisión.

Creo que esta acusación es una de las más vergonzosas de que ha sido testigo el país, la que más debilita la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia, la más oportunista y la más demagógica. Por eso, quiero solicitar a todos los diputados que no acepten que en Chile se perpetúe el debilitamiento del estado de derecho y de las instituciones ni que se siga quebrantando la credibilidad democrática. Nuestro país necesita más credibilidad, más secretarios de Estado como el ministro Luis Bates, más acciones como las que él ha desarrollado, no sólo como ministro, sino como presidente del Consejo de Defensa del Estado y del Capítulo Chileno de Transparencia Internacional. Quiero valorar lo hecho por este ministro y pedirle a la Sala que lo apoye, porque al hacerlo estaremos apoyando la decidida lucha contra la delincuencia y el narcotráfico.

He dicho.

*-Aplausos.*

El señor **LORENZINI** (Presidente).- Tiene la palabra el diputado señor Edmundo Salas.

El señor **SALAS**.- Señor Presidente, parece incongruente tener que decir que esta acusación constitucional es justamente lo contrario: una acusación inconstitucional.

Aquí se han dicho muchas cosas inexactas, pero lo que no voy a aceptar es que un diputado haya dicho que algunos de los miembros de la Comisión hicieron preguntas ingenuas. Aquí no hay ingenuos; aquí se sabe para dónde se va. Tal vez podrían ser ingenuos aquellos no conocen el Reglamento de la Cámara de Diputados, aquellos que han criticado al ministro por no tocar el tema de fondo, en circunstancias de que él planteó la cuestión previa, tal como se lo permite el artículo 310 de dicho Reglamento. Lo señalo, porque se debe



## DISCUSIÓN SALA

tener claro en qué estamos.

Aun más, los que han transgredido la Constitución de la República, la ley y el Reglamento de la Corporación son justamente los que pidieron que se oficiara al ministro de Justicia para pedir información que tenía carácter de secreta y que después no respetaron esa condición. Tengo en mi poder el acta de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia en la que se consigna la respuesta del ministro de Justicia y en la que consta que los diputados señores Pablo Galilea y Nicolás Monckeberg concurren a la Comisión a revisar su respuesta, ocasión en que el Secretario de la Comisión les advirtió que se trataba de documentos reservados que no podían darse a conocer. Sin embargo, he visto a más de un diputado caminando con su decreto en la mano. Entonces, ¿a quién debe acusar la Cámara, al ministro de Justicia -mediante una acusación constitucional que no tiene fundamento legal alguno- o a quienes han transgredido el Reglamento de la Corporación? Esto es intolerable. ¿Qué confianza va a tener un ministro de concurrir a declarar en secreto a una comisión de la Cámara si las cosas se saben al minuto y los documentos reservados andan por todas partes?

Si alguien quiere alegar que esta acusación no es política, debo recordarle que antes de la última elección municipal ya se venía hablando de que sería presentada, pero no lo hicieron. Para no hacerlo, usaron como argumento que requerían de mucho tiempo para prepararla, en circunstancias de que en la prensa, antes de que la presentaran, aparecieron publicados -los tengo en mis manos- gran cantidad de documentos referidos al tráfico de droga, como si el Gobierno estuviera amparando a los narcotraficantes.

Al respecto, el ministro de Justicia señaló claramente en la Comisión que de los 2.097 indultos solicitados, desde 1999 a la fecha -en cinco años-, se han desestimado 1.833, o sea, 87,4 por ciento. Además, dijo que entre 1981 y 1985 fueron beneficiadas 946 personas, es decir, un promedio de 189 personas por año. Pero, ¿quién lo hizo? Eso no importa; no lo pregunto en forma peyorativa, pero debemos razonar.

Esta acusación -no soy abogado- me parece una vergüenza. Con ella estamos dañando la esencia de nuestra facultad fiscalizadora, porque, tal como dijo el ministro, además de la falta de capítulos, hemos constatado inexactitudes e imprecisiones de los acusadores al describir los hechos que ellos alegan: errores en porcentajes referidos a una misma información, número de indultados inexacto y contradictorio, afirmaciones carentes de fundamento, calificaciones, malicia, falsedad respecto de informaciones previamente calificadas de inexactas, con vocablos como podría, podrían, habrían, debió.

¿Acaso la Constitución Política no señala claramente, en el numeral 2) de su artículo 48, las causales por las cuales se puede presentar una acusación constitucional? Es como si mañana un carabinero le cursara una infracción a un diputado que conduce a exceso de velocidad. ¿Qué va a hacer el juez? Le va a aplicar una multa o le va a quitar el carné, pero no va a recurrir a ningún tribunal para desaforarlo y, después, enjuiciarlo. Esto es lo mismo. Nosotros no podríamos acusarlo, después de lo expresado por el ministro, porque está claro que las autoridades sólo responden por actos funcionarios.

## DISCUSIÓN SALA

Por otra parte, lo excepcional que tiene la acusación constitucional es que constituye un mecanismo de control jurídico de carácter subsidiario, que sólo procede cuando se configuran causales graves que la ameritan a través de un procedimiento complejo, a fin de que los sujetos pasivos de acusación sean destituidos de sus cargos. La acusación no está diseñada para reparar vicios u omisiones de poca entidad.

En el caso que nos ocupa, hemos constatado que el libelo infringe doblemente el carácter subsidiario de la acusación. Primero, porque la presunción de legalidad de los decretos de indultos no ha sido desvirtuada y, segundo, porque los vicios de legalidad que se imputan están siendo investigados por los órganos constitucionales competentes.

Pero, ¿qué queremos? Que la opinión pública nos juzgue, que diga que esta Cámara de Diputados, en su afán de protagonismo y de mentir muchas veces, usa malamente la facultad tan excepcional de investigar o de acusar al Presidente de la República o a sus ministros. ¿Queremos eso? Creo que esto no puede continuar.

Escuché con mucha atención al ministro y a los abogados constitucionalistas que concurrieron a la Comisión, en la cual se habló mucho de la ley N° 18.050 y del decreto N° 924. ¿Qué dijo el señor Soto Kloss? Primero, que la Contraloría no le merece confianza.

Por errores como éste, nuestro país perdió la democracia. Por orillar la Constitución, por lo que ha ocurrido en los últimos años y por querer endosar al ministro culpas que no tiene, porque dicen que él es el que manda y debe responder. Es muy grave, porque por esta vía se puede llegar a que los ministros de la Corte Suprema enjuicien a personas que algunos colegas no quieren que hoy sean enjuiciadas. Debemos meditar para que después no nos quejemos.

En seguida, le pregunté al señor Soto Kloss por la ley N° 16.436, referida a las materias que podrán ser objeto de decretos con la sola firma del ministro de Justicia, entre otras, indultos, remisiones y conmutaciones de las penas de multas. Él me respondió que la ley N° 18.050 deja sin efecto la delegación, porque no lo permite. Después le pregunté, a lo mejor ingenuamente, como dijo un diputado de la Comisión, si había algo inexplicable en ese decreto N° 924, porque tampoco lo deroga esta ley.

El profesor Soto Kloss dijo que la ley nunca va a derogar el decreto, pero que puede haber una derogación por incompatibilidad. Es decir, nosotros legislamos, y después un ministro o un juez pueden decir que determinada ley es incompatible con otra y la dejan sin efecto, sin que haya pasado por el Congreso Nacional. Realmente no puedo entenderlo.

Por su parte, el abogado constitucionalista Francisco Cumplido, ex ministro de Justicia, dijo -porque aquí se quiere decir que el ministro no estaba facultado para firmar los decretos de indultos-: "Por otra parte se acusa al ministro de haber infringido la ley N° 16.436, que regula la delegación de firmas para conceder indultos particulares. Ciertamente, la infracción de la ley es causal de acusación constitucional, pero para resolver este caso hay que tener presente que el decreto N° 924, de 1981 -estamos hablando de hace más de

## DISCUSIÓN SALA

veinte años-, dictado en virtud de una delegación de facultades legislativas, amplió los casos en que el ministro pueda firmar, por orden del Presidente de la República, los indultos particulares," porque de eso estamos hablando, no de indultos por delitos terroristas o los que están señalados en la Constitución o en las leyes que hemos aprobado, que no tienen derecho a indulto, con excepción de los que favorezcan a condenados a pena de muerte o presidio perpetuo por delito contra la seguridad del Estado.

El profesor Cumplido agregó que: "La impugnación de la validez del decreto supremo N° 924 es impertinente, pues a través de una acusación constitucional no se puede impugnar un decreto supremo respecto del cual la Contraloría ha tomado razón, y que ha estado vigente y en plena aplicación."

Yo respeto lo que dice la Contraloría. De lo contrario, esto sería como en el *far west*: no habría leyes, nadie las revisaría. No podemos alegar eso, no podemos decirle a la opinión pública que el Gobierno está indultando a narcotraficantes y que estamos amparando la maldad. Debemos buscar, como dijo claramente el ministro -y me alegro cómo piensa, porque yo soy un hombre cristiano y creo en Dios-, cómo cambiar al hombre cuando éste es malo. Pero si esto ocurrió hasta cuando condenaron a Cristo. Pilatos preguntó: "A ver, a quién crucificamos: a este delincuente o a Cristo". Y la gente optó por crucificar a Cristo y salvarle la vida al delincuente. ¿Y no le dijo Cristo a uno de los dos ladrones que estaban a su lado: "¡De cierto te digo que hoy estarás conmigo en el paraíso!"

¿Qué vamos a hacer? ¿Vamos a comportarnos como en los tiempos de los nazis, que mataban a la gente, o en tiempos de otras dictaduras en que la encarcelaban eternamente o la fusilaban? ¿Acaso no aprobamos una ley para que nunca más se fusilara a nadie, que a nadie se le quitara la vida? Todo esto está vinculado. Como partido, estamos contra el aborto, porque amamos la vida. Por eso votamos contra la pena de muerte, porque nadie tiene derecho sobre la vida de otro y tampoco nadie tiene derecho a condenar eternamente a otros.

Aquí se habla de las mujeres que tienen niños, a las cuales sus maridos han abandonado, que no tienen dinero, y que están muertas de hambre. Esta situación no es de ahora, ocurre desde siempre. No culpo a nadie; por último, es ley de la vida. ¿Y qué han hecho esas mujeres? A veces han vendido un papelillo; las pillan, las condenan, y luego de que están presas durante cinco años les dicen que, además, deben pagar una multa de uno o dos millones de pesos, en circunstancias de que cuando vendieron esa droga no tenían dinero ni siquiera para comprarles un kilo de pan a sus hijos. En esas circunstancias, ¿qué hacemos? Les decimos que deben permanecer presas dos años más.

¡Eso no puede ser! No voy a decir que debemos ser más responsables, porque ésa no es la palabra adecuada, pero sí debemos actuar más cristianamente.

Ésta es la primera vez que salgo sorteado en una acusación constitucional. No soy abogado, pero también creo que lo que natura no da, Salamanca no lo presta. Por mucho que algunos se quieran avivar y crean que lo saben todo porque estudiaron para eso, en la vida hay cosas que son

## DISCUSIÓN SALA

innatas en el ser humano. Hemos tenido grandes parlamentarios en el pasado, entre ellos uno que apenas sabía leer y escribir, pero se pueden leer en los boletines de sesiones sus excelentes discursos e intervenciones.

No podemos seguir en esto, lo correcto era reconocer la equivocación. Esta situación me tensiona el espíritu, porque no podemos acusar a un hombre limpio, que está angustiado porque no es político y no pertenece a ningún partido. Además, se le acusa de algo en que no participó, pues se trata de indultos otorgados hace cinco años.

Por otra parte existe un reglamento muy claro sobre la materia, que se debe conocer. En él se establece que para otorgar los indultos se necesita determinar el comportamiento carcelario, el grado de compromiso delictual, las redes de apoyo, los conocimientos adquiridos en la cárcel, la edad, la parte de la pena cumplida, el pronóstico de reinserción; en caso de enfermedad, si se trata de un enfermo postrado o terminal.

Si no se aplica lo anterior tendremos que construir más cárceles y gastar ingentes recursos para tener a la gente presa eternamente, en lugar de reinsertarla en la sociedad.

¿Quién puede cuestionar un decreto y una ley que tienen 21 años? ¿Alguien lo hizo alguna vez?. Si esas normas no son convenientes, podemos lograr un buen acuerdo, para retirar la acusación y elaborar una ley, ya que ésta es nuestra principal labor y tenemos facultades para hacerlo.

El señor Humberto Nogueira, constitucionalista y profesor de los diputados acusadores, nos ilustró sobre el tema. Dijo entre otras cosas: "En segundo lugar, la acusación constitucional sólo puede plantearse en virtud de los ilícitos constitucionales señalados taxativamente en el artículo 48 de la Constitución Política, en este caso, en la letra b), numeral 2), que se refiere a los ministros de Estado. Ella implica, por tanto, infracción a la Constitución o a las leyes, eventualmente, abuso de poder o los otros delitos específicamente señalados. En este caso, la Constitución hace una clara distinción entre infracción a la ley y delitos. Por lo tanto -reitero-, los delitos por los cuales pueden ser acusados los ministros son, única y exclusivamente, los enunciados en forma taxativa en la letra b), número 2), artículo 48 de la Constitución Política.

También es importante señalar que estamos en un régimen presidencialista. Por lo tanto, la acusación constitucional no es un juicio político y, por ende, no se puede hacer efectiva la responsabilidad política de los ministros de Estado por simples desacuerdos con las políticas desarrolladas por ellos. Desde ese punto de vista, si uno tiene una diferencia política criminal en contra del ministro, la puede hacer presente por las vías normales que establece el sistema democrático, pero ésta no es una causal para plantear una acusación constitucional, la cual sólo puede invocarse en un régimen semipresidencial o parlamentario."

Me da pena todo lo que ha ocurrido, como ver a un diputado mostrar un decreto de un pobre hombre que lo indultaron; es triste.

Si yo fuera otro, no sé qué cosas habría dicho, porque he vivido muchos años y he visto muchos abusos que se han cometido en el país; pero no lo quiero hacer, porque soy un hombre cristiano, que cree en Dios y en el

## DISCUSIÓN SALA

hombre, que fue hecho a su semejanza, y porque quiero que mañana no tengamos delincuentes.

Cuando visité la nueva cárcel de Concepción, me dio mucho gusto ver que cuenta con talleres donde los jóvenes trabajan y se ganan la vida durante la semana. Algunos de ellos tienen permiso para salir los días viernes y los sábados para estar con sus familias.

Esos programas quiere establecer el Ministerio de Justicia, porque es terrible que los padres o las madres no estén en sus casas para la Navidad y sus hijos deban permanecer solos en fechas como ésta. No obstante, aquí hacemos discursos y acusamos a alguien para sacar mezquinos dividendos políticos, sin pensar que nuestra vida y nuestra función van más allá de esas mezquindades, porque sólo queremos congraciarnos con la gente, lo que puede llevar a la destrucción a nuestro país. Basta con ver los programas de televisión y lo que se dice en los diarios para azuzar a la gente, con el objeto de que, incluso, desprestigie al Congreso Nacional. No podemos ayudar con nuestras actitudes a quienes desprestigian al Poder Legislativo o apagar el fuego con bencina. Debemos prestigiar el Congreso Nacional.

No quiero decir que fueron irresponsables quienes presentaron esta acusación, pero sí expresarles que se equivocaron de camino, porque existen otras formas de solución. Además, no se tiene que pensar que sólo deben existir leyes que castigan, sino que se pueden establecer leyes para reivindicar a estas personas. Asimismo, el diálogo con los ministros permite enmendar ciertas cosas para hacer más fácil la vida de todos y para poder entendernos.

Por eso pido la aprobación de la cuestión previa, porque el ministro no tiene ninguna culpa. A través de esta acusación -me alegro haber sido sorteado para integrar la Comisión-, podemos aprender que no todo se arregla con castigos.

Le doy gracias a Dios porque he aprendido a conocer el pensamiento de fondo de este ministro que habla de reivindicar al hombre y a la mujer, para hacer más justa nuestra sociedad.

He dicho.

*-Aplausos.*

El señor **LORENZINI** (Presidente).- Llamo a reunión de Comités.  
Se suspende la sesión por diez minutos.

*-Transcurrido el tiempo de suspensión.*

El señor **LORENZINI** (Presidente).- Corresponde votar la cuestión previa planteada a la acusación constitucional deducida por diez señores diputados en contra del ministro de Justicia, señor Luis Bates Hidalgo.

El señor Secretario va a dar lectura a los pareos.

El señor **ÁLVAREZ** (Secretario accidental).- En la Secretaría de la Corporación se han registrado los pareos de los siguientes señores diputados: doña Lily Pérez con don Fernando Meza, don Eugenio Tuma con don Maximiano

## DISCUSIÓN SALA

Errázuriz, doña Rosa González con don José Pérez y don René Manuel García con don Samuel Venegas.

El señor **LORENZINI** (Presidente).- En votación.

*-Efectuada la votación en forma económica, por el sistema electrónico, dio el siguiente resultado: por la afirmativa, 54 votos; por la negativa, 46 votos. No hubo abstenciones.*

El señor **LORENZINI** (Presidente).- **Aprobada.**

*-Votaron por la afirmativa los siguientes señores diputados:*

Accorsi, Aguiló, Allende (doña Isabel), Araya, Ascencio, Burgos, Bustos, Caraball (doña Eliana), Ceroni, Cornejo, Encina, Escalona, Espinoza, Girardi, González (don Rodrigo), Hales, Jaramillo, Jarpa, Jeame Barrueto, Leal, Letelier (don Juan Pablo), Letelier (don Felipe), Lorenzini, Luksic, Mella (doña María Eugenia), Montes, Mora, Mulet, Muñoz (don Pedro), Muñoz (doña Adriana), Navarro, Ojeda, Ortiz, Paredes, Pérez (don Aníbal), Quintana, Riveros, Robles, Rossi, Saa (doña María Antonieta), Saffirio, Salas, Sánchez, Seguel, Sepúlveda (doña Alejandra), Silva, Soto (doña Laura), Tapia, Tarud, Tohá (doña Carolina), Valenzuela, Vidal (doña Ximena), Villouta y Walker.

*-Votaron por la negativa los siguientes señores diputados:*

Alvarado, Álvarez-Salamanca, Álvarez, Barros, Bauer, Becker, Bertolino, Cardemil, Correa, Cristi (doña María Angélica), Cubillos (doña Marcela), Delmastro, Egaña, Forni, Galilea (don Pablo), Galilea (don José Antonio), García-Huidobro, Guzmán (doña Pía), Hernández, Ibáñez (don Gonzalo), Kast, Kuschel, Leay, Longton, Longueira, Masferrer, Melero, Molina, Monckeberg, Moreira, Norambuena, Palma, Paya, Pérez (don Ramón), Pérez (don Víctor), Prieto, Recondo, Rojas, Salaberry, Ulloa, Uriarte, Urrutia, Varela, Vargas, Vilches y Von Mühlenbrock.

El señor **LORENZINI** (Presidente).- En consecuencia, en virtud del artículo 43 de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional, la acusación constitucional se declara no interpuesta.

Por haber cumplido con su objeto, se levanta la sesión.

*-Se levantó la sesión a las 15.53 horas.*