



## **Historia de la Acusación Constitucional**

**Javiera Blanco Suárez**

## **NOTA EXPLICATIVA**

La presente Historia de Acusación Constitucional ha sido construida por la Biblioteca del Congreso Nacional, a partir de la información disponible en los Diarios de Sesiones del Senado y de la Cámara de Diputadas y Diputado, referidas al procedimiento correspondiente a la Acusación respectiva.

Conviene tener presente que la extensión de las Historia de la Acusación dependerá de la declaración de admisibilidad o no de la misma, por tanto, puede que esta se agote en la Cámara de Diputadas y Diputados o bien que finalice su tramitación en el Senado.

Además, se incorpora en este archivo un contexto histórico político e información de prensa, que permiten comprender las circunstancias que rodearon la tramitación de la Acusación Constitucional.

## ÍNDICE

<b>Antecedentes</b> .....	3
Contexto Histórico Político .....	3
Información Prensa .....	5
<b>Trámite Cámara de Diputados</b> .....	6
Ingreso Libelo Acusatorio .....	6
Integración Comisión .....	28
Informe Comisión .....	39
Debate Admisibilidad .....	159

## Antecedentes

### Contexto Histórico Político

Principales aspectos de contexto histórico y político relacionados con la tramitación de la acusación.

#### Contexto Histórico y Político

Esta acusación constitucional estuvo dirigida contra la ministra de Justicia y Derechos Humanos, Javiera Blanco Suárez. Fue presentada el 17 de agosto de 2016 en el segundo mandato de la Presidenta Michelle Bachelet Jeria (2014-2018). El 7 de septiembre de 2016, la Cámara de Diputadas y Diputados rechazó el texto del libelo al acogerse la cuestión previa que planteó la defensa de la Secretaria de Estado. De este modo se dio por no interpuesta la acción.

El requerimiento fue interpuesto por cinco diputados y una diputada de la Unión Demócrata Independiente y 4 diputados de Renovación Nacional, quienes acusaron a Blanco por el otorgamiento a algunos funcionarios de Gendarmería de Chile de aumentos considerables en sus remuneraciones con el fin de obtener una jubilación mayor a las que corresponden, además de incidir ilegalmente en nombramientos irregulares de funcionarios de la misma institución. En ambos casos no se atendieron criterios de carrera funcionaria.

El contexto histórico y político está marcado por la segunda administración de Michelle Bachelet Jeria, quien gobernó -esta vez- entre el 11 de marzo de 2014 y el 11 de marzo de 2018. Sucedió en el cargo al exPresidente Sebastián Piñera Echeñique. La relevancia histórica y política de este período presidencial radica en que representa la segunda vez que una mujer ocupa la primera magistratura de la República.

El segundo mandato presidencial de Michelle Bachelet Jeria se caracterizó por un enfoque en reformas estructurales que buscaban hacerse cargo de diversas demandas sociales. Bachelet, quien ya había sido Presidenta entre 2006 y 2010, regresó al poder respaldada por la Nueva Mayoría, coalición política conformada por conformada por el Partido Demócrata Cristiano (PDC), Partido Socialista de Chile (PS), Partido por la Democracia (PPD), Partido Radical Socialdemócrata (PRSD), Partido Comunista de Chile (PCCh), Izquierda Ciudadana (IC) y el Movimiento Amplio Social (MAS). Dichos partidos políticos mencionados, junto a otros, participaron previamente en la Concertación de Partidos por la Democracia, alianza que encabezó el gobierno entre marzo de 1990 y marzo de 2010.

El caso específico que generó esta acusación constitucional fue el denominado “caso abultamiento de remuneraciones”. En 2016 se descubrió que Myriam Olate, exsubdirectora técnica de Gendarmería de Chile, exesposa del otrora presidente de la Cámara de Diputados, Osvaldo Andrade (PS), percibía una pensión muy superior al promedio que recibe un jubilado en Chile. Este caso marcó la gestión de la ministra de Justicia Javiera Blanco durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet y se refiere básicamente a la detección de irregularidades en la asignación de pensiones abultadas a funcionarios de Gendarmería de Chile con el fin de aumentar sin un criterio definido las futuras jubilaciones de algunos funcionarios de esta institución.

---

### Contexto Histórico Político

La controversia cobró relevancia política cuando se descubrió que la ministra Blanco, jefa superior del ministerio a cargo de la supervisión de Gendarmería de Chile, estaba implicada en la aprobación de algunas de estas jubilaciones. Aunque Blanco negó haber cometido irregularidades, el caso generó una ola de críticas que deterioró su imagen pública y la gestión del gobierno en asuntos de probidad. El resultado de aquello fue la presentación de esta acusación constitucional.

En suma, la acusación llevó finalmente a la renuncia de Javiera Blanco como ministra en octubre de 2016, reflejando los problemas de corrupción y mala administración que afectaron al sector público durante este período.

## Información Prensa

Selección de la cobertura entregada por los principales medios de prensa a la tramitación de la acusación.

### Información de Prensa

El abogado de la secretaria de Javiera Blanco, Javier Couso, en su argumento sobre la cuestión previa dijo: “El libelo acusatorio está plagado de insinuaciones, presunciones, conjeturas, que en la práctica altera el onus probandi (carga de la prueba). En toda acusación jurídica el que acusa debe probar y no poner al acusado en la necesidad de probar que las presunciones de los acusadores son falsas” (La Tercera internet, 7 de septiembre de 2016).

Couso añadió que “se acusa a la ministra por hechos que no son de su competencia, ya sea de su ministerio o de su sector, particularmente cuando se le trata de involucrar con el cálculo y pago de pensiones que depende de Dipreca” (Emol, 7 de septiembre de 2016).

Tras el debate, la ministra de Justicia, Javiera Blanco, manifestó su preocupación por el tono de parlamentarios de oposición al acusarla de faltar a la verdad y mentir sobre el papel de los funcionarios de Gendarmería. Señaló que “hubo aquí declaraciones casi injuriosas en algunos casos, con muchos errores, pero más allá de eso, yo quisiera señalar que tuvimos el apoyo de los constitucionalistas, el apoyo de nuestros parlamentarios” (Radio Cooperativa, 7 de septiembre de 2016).

Por su parte, el diputado que representó a los acusadores, Juan Antonio Coloma (UDI), detalló que “en el fondo había dos antecedentes clarísimos, un oficio por parte de la ministra, donde ordenaba la contratación de dos personas, con abierta injerencia en la toma de decisiones al interior de Gendarmería y vulnerando la misma Ley Orgánica de Gendarmería. Y en un hecho de especial complejidad, era evidente que aquí existía conocimiento de la forma, a través de la cual se estaban pagando las pensiones por sobre el límite legal, por sobre las 60 UF” (Radio Universidad de Chile, 7 de septiembre de 2016).

## Ingreso Libelo Acusatorio

**Trámite Cámara de Diputados****Ingreso Libelo Acusatorio**

Legislatura 364, Sesión 56 de fecha 17 de agosto de 2016. Presentación formulada por 10 diputadas y diputados, que fundamenta su procedencia en 2 capítulos acusatorios.

**Acusación Constitucional deducida por los diputados señores García, Berger, Coloma, Fuenzalida, Hernández, Kort, Rathgeb, Sandoval, y Van Rysselberghe, y la Diputada Señora Molina, en contra de la ministra de justicia y derechos humanos, doña Mónica Javiera Blanco Suárez, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 52 N°2 letra B) de la Constitución Política de la República, y 37 y siguientes de la Ley N° 19.918, Orgánica Constitucional de Congreso Nacional**

&nbsp;

“En lo principal: Formula Acusación Constitucional.

PRIMER OTROSÍ: medios de prueba, citaciones y testimonios;

SEGUNDO OTROSÍ: téngase presente.

TERCER OTROSÍ: Acompaña documentos

Honorable Cámara de Diputados

Los Diputados que suscriben, René Manuel García García, Juan Antonio Coloma Alamos, Issa Kort Garriga, Gonzalo Fuenzalida Figueroa, Bernardo Berger Fett, Andrea Molina Oliva, Javier Hernández Hernández, Jorge Rathgeb Schifferli, Enrique Van Rysselberghe Herrera y David Sandoval Plaza, todos domiciliados para estos efectos en Pedro Montt S/N, Cámara de Diputados, Congreso Nacional, Comuna de Valparaíso, a la Honorable Cámara de Diputados venimos en señalar que, en el ejercicio de lo establecido en el artículo 52, N° 2, letra b), de la Constitución Política de la República y las normas contenidas en el Título IV, de la Ley 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, artículo 37 y siguientes, formulamos acusación constitucional contra la Ministra de Justicia y Derechos Humanos, Sra. Mónica Javiera Blanco Suárez, RUT: 7.776.050-4, domiciliada para estos efectos en calle Morandé 107, Comuna de Santiago, en adelante la Ministra, por haber infringido la Constitución, las leyes; como, igualmente, haber dejado estas últimas sin ejecución, de la forma en que a continuación se expone:

#### I. Resumen de antecedentes

Los Diputados Acusadores exponemos los siguientes antecedentes; que, sin ser los únicos, sirven de base a la presente acusación:

Mediante Decreto 593, del 11 de marzo, de 2015, S.E. la Presidenta de la República designó en calidad de Ministra de Justicia y Derechos Humanos a la ciudadana Mónica Javiera Blanco Suárez, quien se encuentra desempeñando dicho cargo hasta esta fecha.

Que durante el desempeño de su cargo ministerial se han verificado hechos específicos que; sin perjuicio de otros acontecidos respecto de los demás Servicios de su dependencia y que también

## Ingreso Libelo Acusatorio

pueden ser objeto de acusación o de determinación de otro tipo de responsabilidades, han afectado negativamente, con sus conductas, al Servicio de Gendarmería de Chile; y, que no tuvieron respuesta, o estas fueron claramente insatisfactorias, por parte de la Ministra, en la Sesión Especial de la Cámara de Diputados, celebrada el 2 de Agosto pasado ( Sesión 49°, de la Legislatura 364°), realizada con el fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo.

Con posterioridad a la Sesión señalada, se han conocido nuevos hechos demostrativos de que las infracciones o abusos de poder que se imputan a la Ministra, desarrollados más adelante en los capítulos de la acusación, han sido constantes, reiterados, comprobados y en ellos ha intervenido, en forma directa o indirecta, personalmente la Ministra acusada.

En efecto, en Gendarmería de Chile, Servicio Público; dependiente del Ministerio de Justicia, en virtud de lo establecido en el artículo 1°, de su Ley Orgánica, D.L. N° 2.859, de 1979, se ha desarrollado una práctica ilícita consistente en conceder u otorgar, a algunos funcionarios de esa institución, aumentos considerables en sus remuneraciones, grados en la escala de sueldos, pago indebido de asignaciones o bonificaciones en los meses inmediatamente anteriores a su retiro del Servicio, sin atender a criterios de carrera funcionaria, con el único y exclusivo fin de obtener una pensión de retiro o jubilación mayor, a veces groseramente, que las que corresponden en derecho.

Entre otros casos, se conocen los de los funcionarios o ex funcionarios Ema Myriam Olate Berríos, Oscar Ernesto Garcés Cid, Edita Ana Cortés Cortés, Víctor Alfonso Pereira Acevedo, Juan Carlos Estay Vergara, Nelson Robinson Villarroel Román, Gladys Eliana Ramírez Pezoa, Jenny del Carmen Soto Cruz, Hernán Eduardo Molina Torres, Ingrid Carolina Fuscher Oportus y Hernán Alberto Ayala Rivera.

Sin duda se ha actuado ilegalmente ya que dichas conductas tuvieron como motivación únicamente el incremento de las rentas de un determinado funcionario, para incidir de ese modo en la base de cálculo de su pensión de retiro lo que conlleva una desviación de poder y una infracción al deber de probidad, según lo ha señalado la Contraloría General de la República.

Por otra parte, en los últimos meses se han hecho públicos una serie de casos en que la Ministra de Justicia y Derechos Humanos, directa o indirectamente, pero siempre personalmente, habría ordenado perentoriamente a su subordinado, el Director Nacional de Gendarmería de Chile, la contratación y mejoras en el escalafón del personal, a pesar de que dicha competencia recae en forma exclusiva en el Director de dicha Institución. Lo que incluso fue inicialmente reconocido y reiterado por ella, para luego tener que desmentirlo frente a la evidencia documental de lo contrario. ( oficio N° 342, del Ministerio de Justicia, de 18 de Enero, de 2016, que se acompaña en un otrosí)

Entre otros, se encuentran acreditados los casos que beneficiaron con el ascenso a grado IV, del suboficial mayor Pedro Hernández por orden directa del Ministerio de Justicia; un oficio de la Ministra Javiera Blanco dirigido al Director Nacional de Gendarmería, Tulio Arce, en el que ordena la contratación de 4 funcionarios a contrata, especificando el grado y la unidad en que debían ser contratados; y el caso del funcionario Rodrigo Sepúlveda, perteneciente al Centro de Estudios y Trabajo (CET) de Osorno, quien fue desvinculado y luego reincorporado por decisión personalmente impulsada por la Ministra.

Por la jerarquía directiva, los vínculos familiares y políticos, de las personas que actuaron como beneficiados o gestores en los hechos señalados, la alta incidencia de algunas asociaciones

## Ingreso Libelo Acusatorio

gremiales de funcionarios en ellos, los documentos, las comunicaciones, formales e informales que así lo indican, se demuestra que la Ministra no ignoraba la ocurrencia de los hechos mencionados y, en algunos casos, fue parte determinante para que ellos se produjeran.

A nuestro entender, la Ministra no solo “debía conocer” las operaciones que estaban teniendo lugar en Gendarmería de Chile y que en términos concretos menoscaban el patrimonio fiscal mediante ascensos y la entrega de comisiones irregulares, sino que nos asiste la convicción que ella estaba al tanto y no realizó acciones positivas tendientes a poner fin a dicha situación.

Concretamente, con fecha 9 de mayo del presente año, la Asociación Nacional de Directivos, Profesionales, Técnicos, Administrativos y Auxiliares de Gendarmería de Chile (Adiptgen) hizo entrega a la Ministra de una carta en la cual se hace presente la politización del Servicio y se deja en evidencia la maquinaria implementada por los partidos políticos. En ella, la Presidenta de la Asociación, Viviana Camilo Flores, hace presente a la Ministra que “A la luz de los antecedentes expuestos, invitamos a la Sra. Ministra de Justicia disponga su intervención en Gendarmería de Chile con la finalidad de que el servicio penitenciario deje de ser una máquina pagadora de favores partidistas, familiares y compadrazgos personales, a costa de la postergación de los trabajadores penitenciarios no uniformados del Estado, en evidente detrimento de la calidad del servicio, tan importante en el proceso de mojar la seguridad pública, a través de la disminución de la reincidencia delictual de los penados que cumplen condena en los recintos penitenciarios a lo largo de todo el país.”

Asimismo, documentos de la Contraloría General de la República dejan en evidencia que la práctica de abultamiento de remuneraciones con miras a manipular el monto de las pensiones, no era desconocido para la Ministra. En efecto, por resolución del órgano de control de fecha 8 de agosto del año 2013, recaída en sumario administrativo iniciado por resolución exenta 1.068 del año 2011 -que perseguía indagar en las recontrataciones de ex funcionarios de planta de la Dirección de Previsión de Carabineros con miras a un aumento irregular de las jubilaciones- queda de manifiesto que la Ministra estaba al tanto de este hecho, y así se consigna en el proceso sumarial que derivó en la dictación de la resolución antes señalada. En efecto, consta en el considerando II, letra h), de la resolución individualizada, que mediando la participación de la Subsecretaría de Carabineros -en ese entonces a cargo de doña Javiera Blanco Suarez-, se pudo retomar por parte de las asociaciones funcionarias la práctica de recontratación.

Los antecedentes resumidamente descritos, más los referidos en la Sesión Especial de preguntas a la Ministra, del día 2 de Agosto pasado, cuya acta se acompaña en un otrosí, nos dan el suficiente sustento para formular la presente acusación.

## II. La acusación constitucional

De acuerdo al ordenamiento jurídico vigente, la presentación de una acusación constitucional es una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados, la cual puede ser presentada por no menos de 10 ni más de 20 Diputados, y busca hacer efectiva la responsabilidad constitucional de altas autoridades del Estado.

El profesor Francisco Zúñiga, señala: “la acusación en juicio político o “impeachment” es un instituto de garantía de la Constitución que hace efectivo el principio de responsabilidad constitucional de servidores públicos (Presidente de la República, ministros de Estado, magistrados de tribunales superiores de justicia, Contralor General de la República, generales o almirantes de las instituciones de la defensa, intendentes y gobernadores), responsabilidad

## Ingreso Libelo Acusatorio

usualmente de lejano cuño penal o administrativa, aunque no encuadrable o reducible a los tipos específicos de responsabilidad penal y administrativa...” (Francisco Zúñiga, “Responsabilidad Constitucional del gobierno”, 2006).

El artículo 52, número 2), letra b), de la Constitución Política de la República hace acusables a los Ministros de Estado por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, por 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;

La presente acusación se basa en que las conductas de la Ministra acusada han infringido la Constitución, las leyes y ha dejado estas últimas sin ejecución, según se demostrará a continuación.

III. Consideraciones respecto de las causales en las que se basa la presente acusación:

i. La Causal de “infracción a la Constitución” en el caso de los Ministros de Estado Una primera causal que hace procedente la acusación contra los Ministros de Estado es la Infracción a la Constitución. En cuanto a esta causal, la Constitución asimila la situación de un Ministro de Estado a la del Presidente de la República.

Sin embargo, a éste último se le exige una infracción constitucional con el carácter de “abierta”; en el sentido de ser clara o patente. De esta forma, la intención del legislador fue utilizar dichas expresiones con el fin de “hacer procedente la acusación sólo en casos calificados o extremos, dejando un amplio margen para que ésta autoridad actúe dentro de sus atribuciones. Así, el estándar infraccional de gravedad es mayor en el caso del Presidente de la República que en el caso de los Ministros de Estado e Intendentes, quienes no deben incurrir en una infracción caracterizada por los calificativos mencionados. La gravedad de la infracción exigida a los Ministros de Estado y a los Intendentes es de una intensidad menor. Ella consiste solamente en infringir la Constitución.

Como lo ha dicho el profesor Alejandro Silva Bascuñán, en el estudio de la procedencia de las acusaciones que se dirijan a los Ministros de Estado, estos son “funcionarios públicos que actúan como órganos del Estado y asumen plena responsabilidad personal de sus actuaciones” (Alejandro Silva Bascuñán, “Tratado de Derecho Constitucional Tomo VII”, 1997).

De esta forma, los Diputados Acusadores sostenemos que la Infracción de la Constitución se configura cuando, por alguna acción u omisión, las normas constitucionales dejan de tener aplicación en un caso concreto, desdibujando así los fines para los cuales dicha institución se encuentra creada en el ordenamiento constitucional.

Los autores Gonzalo García Pino y Pablo Contreras Vásquez, sostienen que “La infracción a la Constitución y las leyes, en síntesis, serían conductas cometidas por las autoridades que identifica la Constitución en contra de los preceptos y bienes jurídicos contenidos tanto en la ley como en la Constitución” (García Pino y Contreras Vásquez, “Diccionario Constitucional Chileno”. Cuadernos del Tribunal Constitucional, Santiago, 2014).

La Constitución exige una responsabilidad “personal” de la autoridad, a quién le es aplicable una de las causales para la acusación constitucional y no una responsabilidad al órgano estatal. Así lo afirma también Alejandro Silva Bascuñán, al afirmar que los integrantes “de un órgano tienen responsabilidad en las decisiones de éste contrarias a derecho sólo en cuanto los actos u

## Ingreso Libelo Acusatorio

omisiones antijurídicas del órgano provengan, precisamente, de la intervención individual que les ha cabido en su generación” (Alejandro Silva Bascuñán, “Tratado de Derecho Constitucional”, Tomo II).

## ii. Causal de Infracción a las leyes o dejar estas sin ejecución

En este caso, el estándar infraccional consiste en una acción u omisión a través de la cual se quebranta la letra y el espíritu de una norma de rango legal. En este caso hay una infracción a la ley. La Constitución no requiere necesariamente que se haya causado un daño efectivo y real con la falta de aplicación de la ley, simplemente lo que se quiere evitar es la vulneración de la norma mediante la omisión de aquella.

En nuestro Derecho, la regla general es que las infracciones de las leyes se pueden cometer tanto por acción como por omisión, y no estando limitada esta causal por la propia Constitución a una infracción de carácter activo, debe entenderse comprendida dentro de las causales. De esta manera, El profesor Alejandro Silva Bascuñán ha dicho que “hay inejecución tanto cuando no se actúa como se debe, como cuando se deja de actuar estando obligado a hacerlo” (Alejandro Silva Bascuñán, “Tratado de Derecho Constitucional Tomo VII”, 1997).

Sobre la causal de infringir las leyes o haber dejado estas sin ejecución”, García Pino y Contreras Vásquez mencionan que pueden configurarse objetivamente como una falta de ejecución de la ley, entre otras, las siguientes situaciones: La falta de fiscalización exigida por la ley; y la inadvertencia de la ejecución exigida por órganos externos. Respecto de la ausencia de fiscalización, señalan: “puede existir inejecución de la ley en las etapas sucesivas de su puesta en marcha.

Pueden existir los recursos para darle efectividad, una institucionalidad que la respalda, una normativa reglamentaria que densifica y detalla las obligaciones jurídicas. Pero si no existe el vigor de la fiscalización y la voluntad de llevarla a cabo, probablemente, se frustrará el propósito del legislador”.

Refiriéndose a la inadvertencia de la ejecución exigida por órganos externos sostienen que “obedece a la lógica de pesos y contrapesos” y que “El Estado de Derecho contempla diversos mecanismos para ejercer su imperio. Para ello cuenta con un conjunto de controles intraórganos e inter-órganos. Circunstancias como la advertencia del incumplimiento de una ley por parte de alguno de estos órganos (auditorías internas, dictámenes de la Contraloría General de la República, informes de una Comisión del Congreso o un acuerdo u observación de la Cámara de Diputados, entre otros) pueden transformar la inactividad del Ministro de Estado en un incumplimiento objetivo que debe satisfacer dentro de un plazo prudencial” (García Pino y Contreras Vásquez, “Diccionario Constitucional Chileno. Cuadernos del Tribunal Constitucional, Santiago, 2014).

El profesor Fernando Atria, quien ha intervenido como abogado sosteniendo acusaciones contra Ministros y defendiéndolos cuando son acusados.(Acusaciones contra los Ministros de Estado Rodrigo Hinzpeter K. y Carmen Castillo T, respectivamente); en todas sus presentaciones ha entregado la misma conceptualización de la causal consistente en “haber dejado las leyes sin ejecución”, sosteniendo que: “Esta causal, que procede por inactividad, muestra el sentido de las demás : el funcionario tiene el deber de desplegar sus potestades legales de la manera más apropiada para cumplir sus responsabilidades fijadas por ley, y si las despliega de modos imprudentes, de modo que las finalidades legalmente fijadas no se obtienen, habrá incurrido en ella. Lo mismo puede decirse del “abuso”: se trata precisamente de casos en los que una facultad

## Ingreso Libelo Acusatorio

se ejerce con finalidades distintas a las legalmente relevantes o de una manera que resulta desproporcionada e inadecuada a la luz de las finalidades legalmente relevantes.”

Es del caso señalar que la responsabilidad que se le imputa a la Ministra en caso alguno se refiere a problemas relacionados con la gestión de su Cartera, sino más bien a acciones u omisiones que importan un ilícito constitucional, y respecto de las cuales se le puede imputar personalmente participación.

IV. El estatuto constitucional y legal de los Ministros de Estado, en especial el del Ministerio de Justicia en relación a Gendarmería de Chile.

i. Normativa general aplicable

Resulta importante determinar cuál es el estatuto jurídico-constitucional de los Ministros de Estado, y la fuente legal que permite imputar a la Ministra de Justicia y Derechos Humanos las infracciones constitucionales y legales que se detallarán en los capítulos de la acusación constitucional, pues es en función de las potestades que la ley asigna al Ministerio de Justicia que debe apreciarse si se verifican los hechos que constituyen una causal de acusación constitucional, en vista que los Ministros de Estado son los colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado. Como es sabido, el gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado.

De acuerdo a la Carta Fundamental, en su artículo 33° inciso primero, se establece que: “los Ministros de Estado son los colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado”. Ahora bien, cuando la Constitución señala en su artículo 33 que los Ministros de Estado son colaboradores del Presidente de la República, la jurisdicción constitucional ha entendido que “éstos no son meros ejecutores de la voluntad de quien los nombra en el cargo y la colaboración que prestan es sin intermediarios. Dicha colaboración es en las dos funciones que la Constitución le encomienda al Presidente de la República, esto es, tanto en la labor de gobierno como en la de administración. (STC 2246 cc. 31 a 33)”. El propio Tribunal Constitucional ha señalado que los ministros de Estado “... participan en el establecimiento de las líneas de conducción del Estado, que gobiernan, dirigen y proyectan las leyes a casos concretos colaborando con la administración que ejerce el Presidente...” (STC 379 cc. 64 y 65).

A su turno el artículo 1°, inciso segundo, de la ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, sostiene que la Administración del Estado estará constituida, entre otros órganos, por los Ministerios.

Según el artículo 22°, de la misma Ley: “los ministerios son los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores, los cuales corresponden a los campos específicos de actividades en que deben ejercer dichas funciones”. Continúa señalando que “los ministerios deberán proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector”. A su turno, el artículo 23° prescribe que “los Ministros de Estado, en su calidad de colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República, tendrán la responsabilidad de la conducción de sus respectivos Ministerios, en conformidad con las políticas e instrucciones que aquél imparta”.

Por su parte, el Decreto Ley 3.346, de 1980, que fija la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia y

## Ingreso Libelo Acusatorio

Derechos Humanos, en su artículo 2°, en lo que cabe poner atención para efectos de la presente acusación señala, en sus letras g), h) e i) que le corresponde al Ministerio: “Formular políticas, planes y programas sectoriales”, “Controlar el cumplimiento de las políticas, planes y programas sectoriales y evaluar sus resultados”, y “Dictar normas e impartir instrucciones a que deben sujetarse sus servicios dependientes y fiscalizar su cumplimiento.”

Como se desprende claramente, no podrá la Ministra acusada esgrimir, para justificar su conducta, que no tenía las herramientas legales para impedir los hechos que han servido de antecedentes a esta acusación, ni la recurrente excusa de los problemas estructurales que se arrastran desde administraciones anteriores o décadas pretéritas.

A mayor abundamiento el artículo 3°, del Decreto Ley mencionado, señala que los Servicios que conforman el sector Justicia están bajo su “dependencia o supervigilancia”, la que ejerce, de acuerdo al artículo 5°, mediante “La dictación de resoluciones, instrucciones y otras normas para el funcionamiento de las actividades del sector”

Por su parte, el Decreto Ley 2.859, de 1979, Ley Orgánica de Gendarmería de Chile, indica que esta institución jerarquizada, disciplinada y obediente, es un Servicio Público dependiente del Ministerio de Justicia.

Cabe enfatizar, y recordar; lo recién señalado y como, la Ley Orgánica del Ministerio, hace equivalentes o parte de la misma función la dependencia con la supervigilancia.

## ii. Vínculo jurídico entre el Ministerio de Justicia y Gendarmería de Chile

El vínculo jurídico entre Gendarmería de Chile y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y, particularmente, el rol ministerial en ese vínculo se puede encontrar, abundantemente en toda la doctrina administrativa y constitucional. Por ejemplo, en la publicación “85 años de vida institucional (1927 - 2012)” de la Contraloría General de la República se indica lo siguiente:

“A su vez, por regla general, todas estas entidades (se refiere a Órganos Públicos) deben estar bajo la dependencia o la tutela del Presidente de la República, ya que a él le corresponde la función de gobierno y de administración del Estado. El Presidente de la República es el que debe fijar las políticas y directrices que han de guiar a todos los órganos que forman parte de la Administración del Estado, para lo cual se le otorgan una serie de facultades, como el nombramiento de las máximas autoridades de la Administración, su remoción o destitución, la asignación de recursos, etc. En esta función, sus colaboradores inmediatos son los Ministros de Estado.”[1]

-De esta forma, vemos como la Ministra Blanco, como colaborador inmediato del Presidente de la República tanto en la aplicación de los planes y programas instruidos por este, comparte también su deber de vigilancia respecto del efectivo cumplimiento de la legalidad en cuestión por parte de los funcionarios públicos de su respectiva cartera, detentando la responsabilidad correspondiente.

-En este sentido apunta la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, Ley N° 18.575, cuando expresa en los artículos 19, 20, 22 y 25 la relación jurídica que existe entre el Presidente, los Ministros de Estado y los Servicios públicos. Dichas normas dicen lo siguiente:

“Artículo 19.- Los Ministerios son los órganos superiores de colaboración del Presidente de la

## Ingreso Libelo Acusatorio

República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores, los cuales corresponden a los campos específicos de actividades en que deben ejercer dichas funciones.

Para tales efectos, deberán proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector.”. “Artículo 20.- Los Ministros de Estado en su calidad de colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República, tendrán la responsabilidad de la conducción de sus respectivos Ministerios, en conformidad con las políticas e instrucciones que aquél imparta.”

## Artículo 22

, incisos primero y segundo: “Los Ministerios son los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores, los cuales corresponden a los campos específicos de actividades en que deben ejercer dichas funciones.

Para tales efectos, deberán proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector.”.

“Artículo 25.- Los servicios públicos son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua. Estarán sometidos a la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República a través de los respectivos Ministerios, cuyas políticas, planes y programas les corresponderá aplicar, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27.”

Así, se deja en evidencia la directa relación jurídica existente entre la Ministra de Justicia, Javiera Blanco, y Gendarmería como un servicio público dependiente de su Ministerio.

La Contraloría ha indicado que “se ha entendido que la dependencia da lugar a una relación de jerarquía entre la máxima autoridad del Estado y el servicio público, aquello explica que también se le denomine vínculo de jerarquía. En razón de lo anterior, se entiende que la jerarquía otorga un conjunto de poderes o facultades que son inherentes a tal calidad... (incluyéndose) el ejercicio de un control jerárquico permanente sobre su gestión...”[2].

Por otra parte, cabe mencionar lo indicado en el libro “Derecho Administrativo General” cuyo autor es el actual Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez Soto, el que en su página 406 indica:

“Los Ministerios son los órganos superiores a través de los cuales se dirige toda la actividad administrativa de los diversos sectores en que se distribuye la actuación de la Administración del Estado. De esta manera todos los demás órganos se conectan con el centro unitario de la Administración[3]. Los órganos administrativos se relacionan con el Presidente de la República a través de los distintos Ministerios...”. El mismo texto expresa, en su página 416 que “... la jurisprudencia administrativa ha manifestado que los Ministros no se encuentran sometidos a las normas sobre responsabilidad administrativa, es decir, aquella que determina la CGR, sino a aquellas disposiciones que regulan su responsabilidad política ante el Congreso, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal que les pueda asistir[4].”.

## Ingreso Libelo Acusatorio

Por lo tanto, podemos concluir que existe una relación de dependencia entre Gendarmería, como servicio público centralizado, y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, los cuales son necesarios para fundamentar las infracciones constitucionales y legales en los que incurrió la Ministra. Teniendo presente que la relación jerárquica entre la Ministra y el Jefe del Servicio es de autoridad superior a subordinado.

## V. Capítulos de la acusación constitucional

El artículo 51 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional prescribe que “cada capítulo de la acusación se votará por separado. Se entenderá por capítulo el conjunto de los hechos específicos que, a juicio de la Cámara de Diputados, constituyan cada uno de los delitos, infracciones o abusos de poder que, según la Constitución Política, autorizan para interponerla”.

Capítulo 1°, Otorgamiento a algunos funcionarios de Gendarmería de Chile de aumentos considerables en sus remuneraciones, grados en la escala de sueldos, pago indebido de asignaciones o bonificaciones en los meses inmediatamente anteriores a su retiro del Servicio, sin atender a criterios de carrera funcionaria, con el único y exclusivo fin de obtener una pensión de retiro o jubilación mayor, a las que corresponden en derecho.

Tal como se dijo en el apartado, “Resumen de Antecedentes, se ha verificado en Gendarmería de Chile una práctica que la opinión pública ha conocido como el “abultamiento de remuneraciones”. Por medio de este mecanismo, algunos funcionarios han recibido aumentos considerables en sus remuneraciones y grados en la escala de sueldos, asignaciones y bonificaciones con el único fin de obtener una pensión de retiro más alta. Ha habido funcionarios que a los pocos meses de haber recibido el aumento de su remuneración mediante las maniobras señaladas, que posterior y rápidamente obtuvieron su pensión en base a la última remuneración recibida.

A lo anterior, se agrega el hecho de que en los últimos dos años, el 90% de las pensiones otorgadas a los funcionarios de Gendarmería, han superado el máximo de 60 UF establecido en la ley, y refrendado por la Contraloría en una serie de dictámenes. Esta situación, según se describe en este capítulo, además de ser una evidente infracción a los preceptos legales, fue una práctica que se cometió en conocimiento de la Ministra de Justicia, de acuerdo a los antecedentes que se mencionan a continuación.

De los 207 funcionarios que se jubilaron de la institución entre los años 2014 y 2016, 187 excedieron de las 60 UF en sus pensiones, y solo 20 cumplían con la normas[5]; al respecto la Ministra Blanco se ha defendido mencionando que las pensiones de los funcionarios de Gendarmería no las calcula ni paga el Ministerio de Justicia.[6]

- En este sentido, no solo existen 187 personas, que representan al 90% de los funcionarios que se jubilaron entre 2014 y 2016, recibiendo pensiones por sobre el límite legal, sino que hubo ciertos casos en donde el monto de la pensión excedió incluso los 5 millones de pesos. Dentro de ese listado se mencionan los ex Directores Nacionales de la institución Marco Salas Mercado y Juan Letelier Araneda, los Coroneles en retiro Juan Carlos Manríquez Sepúlveda, Carlos Eduardo Barraza y la ex Directora técnica de Gendarmería, Myriam Olate.

No obstante, que efectivamente el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos no calcula ni paga las pensiones de los funcionarios de Gendarmería, dicha institución forma parte de la administración central del Estado, y es dependiente del Ministerio de Justicia, conforme con el artículo 1°, del Decreto Ley N° 2859, de 1979, que establece la Ley Orgánica de Gendarmería. A

## Ingreso Libelo Acusatorio

mayor abundamiento, el artículo 2° del mismo texto legal, establece que Gendarmería es una institución jerarquizada, disciplinada y obediente; con lo cual queda de manifiesto su subordinación a la Administración Central, por medio del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Por la misma naturaleza jurídica de la institución, consagrada en los artículos 1 y 2 del Decreto Ley N° 2859, de 1979, que establece la Ley Orgánica de Gendarmería, a juicio de los Diputados acusadores, resulta evidente la infracción de ley por parte de la Ministra de Justicia, por cuanto tenía la obligación de conocer de los hechos ocurridos en torno a las pensiones ilegales que recibían ciertos funcionarios de Gendarmería, y por tanto tomar las medidas correspondientes; o como resulta más claro a raíz de los hechos, no haber realizado gestiones tendientes a corregirlas en base a la información que manejaba y que daban cuenta de que se pagaban pensiones por sobre el límite legal.

-Resulta necesario también mencionar, que dicho monto se alcanzó a través de lo que se ha denominado como el “abultamiento de remuneraciones”, en virtud de la cual, los últimos meses de trabajo del funcionario, antes de su jubilación, se le aumentaba la remuneración a fin de que al momento de jubilarse obtuviera una pensión más alta, y que por cierto, se excedía del tope de 60 UF. Respecto de esta situación, el propio Director de Gendarmería ha reconocido las irregularidades, al manifestar: “se estuvieron calculando con asignaciones variables que a mi juicio no corresponde considerarlas”. [7]

Es procedente, para la correcta inteligencia de esta presentación, mencionar que Dipreca computa la pensión de retiro sobre el 100% de la última remuneración imponible. De ahí la necesidad, por parte de algunos funcionarios inescrupulosos y la complicidad de autoridades y directivos, de “abultar” ilegalmente el monto de la remuneración en la última etapa de los funcionarios antes de su jubilación.

Es del caso señalar, que los funcionarios de Gendarmería no se encuentran afiliados al sistema de capitalización individual, sino que tienen un régimen de previsión especial que comparten con Carabineros de Chile y los funcionarios de la Policía de Investigaciones a través de la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (DIPRECA), conforme a la Ley 19.195 de 1993.

No obstante que mediante la Ley 19.195, de 1993, los funcionarios de Gendarmería de Chile quedaron sujetos al sistema de previsión de DIPRECA, en el artículo 2°, del mismo cuerpo legal, se establece que las pensiones y bonificaciones del personal de Gendarmería de Chile que adscribe al sistema de previsión de Dipreca, lo hace con las excepciones establecidas en el artículo 9, inciso 1°, de la Ley 18.675, en virtud del cual se hace mención expresa al monto establecido en el artículo 5° del Decreto Ley N° 3.501 de 1980, que Fija Nuevo Sistema de Cotizaciones Previsionales y Deroga Disposiciones Legales que Indica.

Finalmente, es necesario mencionar que el artículo 5°, del Decreto Ley N° 3.501, de 1980, fija expresamente el límite de 60 UF para la impositibilidad de las remuneraciones.

Todo lo anterior, ha sido refrendado por la Contraloría General de la República, que a través de los Dictámenes N° 32.547 de 1995, 9.448 de 1998, final y más expresamente en el Dictamen N° 42.701 de fecha 9 de junio de 2016, que en base a todas las normas legales mencionadas, y a los dictámenes anteriores ha establecido que los funcionarios de Gendarmería de Chile tienen, por disposición legal, el tope de 60 UF en el monto de sus pensiones.

## Ingreso Libelo Acusatorio

En sentido, los Diputados acusadores estiman necesario citar el dictamen N° 58.769 de fecha 9 de agosto del presente año, por el cual la Contraloría General de la República ratificó la ilegalidad de las pensiones por sobre el máximo legal de 60 UF. En relación a este punto, Contraloría sostiene en dicho dictamen: “Luego, es menester anotar que si bien el referido personal quedó sujeto al régimen previsional de Carabineros de Chile, en materia remuneratoria continúan afectos al decreto ley N° 249, de 1973, que fija la Escala Única de Sueldos, con las implicancias que ello conlleva”. El dictamen referido explica que al no establecerse normas específicas sobre la impondibilidad de las remuneraciones de los funcionarios de Gendarmería, debe entenderse que se aplican las normas generales que fijan el límite de 60 UF, por lo que: “De este modo, es posible concluir que las resoluciones de la Dipreca que concedieron pensiones de retiro a funcionarios de Gendarmería de Chile, sin considerar para el cálculo de ese beneficio el referido límite de impondibilidad, no se ajustaron a derecho”.

Dicho dictamen va más allá, y hace alusión expresa a ciertos casos que ha conocido la opinión pública en donde se ha excedido el máximo legal. En relación a la señora Ema Myriam Olate Berríos, concluyó el dictamen sosteniendo: “Finalmente, en lo tocante a las remuneraciones percibidas por la señora Olate Berríos durante el año 2015, y que sirvieron de cálculo a la pensión de retiro otorgada, se advierte el pago indebido de la bonificación compensatoria de la asignación de modernización, toda vez que la funcionaria, descontando las cuotas correspondientes a la asignación de modernización, percibía remuneraciones por sobre el tope impondible”. En el caso particular de Óscar Garcés Cid, el dictamen incluso alude pagos indebidos a dicho funcionario por asignaciones que no le correspondían: “Finalmente, en lo concerniente a las remuneraciones percibidas por el señor Garcés Cid durante el año 2015, y sin perjuicio de lo dicho a propósito del cálculo de la pensión respectiva, se aprecia lo siguiente:

-Error en el pago de la asignación de modernización en el mes de junio de 2015, toda vez que, atendido que su retiro se produjo a contar del 1 de mayo de esa anualidad, solo le correspondía la cuota devengada en el mes de abril y no la de todo el trimestre, como erróneamente se le enteró.

-Error en el pago de la asignación especial de zonas extremas, dado que los montos enterados se actualizaron el año 2012, en circunstancias que de acuerdo a la ley N° 20.559, ese año no procedía reajuste.

-Además, en el mes de abril de 2015 solo le correspondía pagar la cuota de la asignación de zonas extremas de ese mes, en cambio se le enteró el trimestre completo.

-Pago indebido de la bonificación compensatoria de la asignación de modernización y de la bonificación compensatoria de la asignación de zonas extremas durante todo el año 2015, sin embargo, no era procedente el entero de estos estipendios, dado que el funcionario, descontando las cuotas correspondiente a la asignación de modernización y de zona extrema, percibía remuneraciones por sobre el tope impondible.

-Pago indebido de la asignación de zona en los meses de mayo, junio, julio y agosto, todos de 2015, en la medida que cesó a contar del 1 de mayo de 2015”.

Finalmente, en el caso particular de Edita Ana Cortés Cortés, ex funcionario de Gendarmería de Chile y que según Contraloría empezó a percibir una pensión de retiro en julio de 2015, se sostiene: “Tal como se indicara en acápite anteriores, lo precedentemente expuesto, en tanto significó una alteración de la base de cálculo de la pensión de retiro, que carece de la debida justificación, podría constituir una desviación de poder y una transgresión al principio de probidad

## Ingreso Libelo Acusatorio

administrativa, en particular si se tiene en cuenta que no se advierten las razones en cuya virtud se concede la asignación de funciones críticas a una servidora que hará dejación de su cargo un mes después de otorgado tal beneficio”.

En la comparecencia de la Ministra de Justicia y Derechos Humanos, señora Javiera Blanco, a la sesión especial de sala, el pasado 2 de agosto, del año en curso, en cumplimiento del artículo 52, N° 1, letra b, de la Constitución Política de la República, desconoció haber sabido los montos de las pensiones que se recibían al interior de Gendarmería, por la razón de que el Ministerio no “calcula ni paga las pensiones”, sin embargo, también reconoció que había conocimiento de sumarios, y que por la misma razón había iniciado un plan de auditorías de distintas materias el 21 de diciembre de 2015. Por lo anterior, y como en la misma comparecencia lo menciona la Diputada interrogante, señora Marcela Sabat, la ministra no aclaró si estaba o no informada de dicho abultamiento, pero actuó como si lo supiera. En este sentido conviene recordar que la señora Blanco se desempeñó como Sub Secretaria de Carabineros de Chile, entre el 10 de Septiembre del año 2006 y el 11 de Marzo del año 2010; si bien ese desempeño no trae aparejado, a estas alturas, responsabilidad política si permite suponer, o derechamente no creer que no haya tenido conocimiento de estas prácticas en Gendarmería aprovechando el sistema previsional de DIPRECA.

Resulta de gran relevancia en relación con este punto lo sucedido con el Jefe de la Unidad de Participación Ciudadana, Pedro Hernández, quien tras haber sido nombrado en dicho cargo en enero de 2016; al mes siguiente inició los trámites de su retiro, solicitando una pensión con su última remuneración. El punto radica en que la Ministra de Justicia no solo habría estado al tanto de la situación, sino que, de acuerdo con una comunicación leída por la Diputada Sabat durante la comparecencia del día 2 de agosto de este año, habría estado informada, e incluso instruido dicho nombramiento, cuando lee: “Hablé con la señora Ministro y lo mío todo bien con su visto bueno, y que será Carlos Aparicio quien coordinará con usted, un abrazo”.

La Ministra y el Gobierno, inicialmente, intentaron sostener que todo lo descrito era legal y las Resoluciones que otorgaron los beneficios habían cumplido con el trámite de Toma de Razón, por parte de la Contraloría General de la República. Toda excusa, justificación y mentira ha sido contradicha clara y contundentemente por el Oficio del Órgano Contralor al Director de Previsión de Carabineros de Chile, de fecha 9 de Agosto pasado.

Al respecto resultaron premonitorias las aseveraciones del Director del profesor de Derecho Penal, don Gustavo Balmaceda Hoyos, quien en carta publicada en el Diario El Mercurio, del día 17 de Julio de 2016, señala:” La explicación de que un funcionario actuó “legalmente”, o señalar que contaba con el visto bueno de Contraloría, no son argumentos válidos para justificar un actuar corrupto”.

La Ministra no puede alegar desconocimiento de la crítica situación ética en la que se encontraba el Servicio; ni que sus actuaciones personales al respecto, contribuían a ello. Está acreditado que fue advertida de ello por varias asociaciones de funcionarios; entre ellas la Asociación de Directivos, Profesionales, Técnicos, Administrativos y Auxiliares Gendarmería de Chile (ADIPTGEN); la que, a través y mediante carta de su Presidenta Nacional, Viviana Camilo Flores, le solicita, con fecha 5 de Mayo de 2016, lo siguiente: “que el servicio penitenciario deje de ser una máquina pagadora de favores partidistas, familiares y compadrazgos personales” ( Copia íntegra de la carta , se acompaña en un otrosí).

En base a los hechos descritos en el presente capítulo, los Diputados acusadores estiman una infracción de ley, imputable a la Ministra de Justicia y Derechos Humanos, señora Javiera Blanco,

## Ingreso Libelo Acusatorio

por la vulneración que ha existido de los artículos 6°, de la Ley 19.200; 5°, del Decreto Ley N° 3501; artículo 9, inciso 1°, de la Ley 18.675, en relación con las pensiones que excedieron de las 60 UF al interior de Gendarmería de Chile, Es por esto que sostenemos se configura la causal de acusación constitucional.

Capítulo 2°. Incidir ilegalmente en nombramientos irregulares de funcionarios de Gendarmería de Chile, sin atender a los principios de carrera funcionaria y para objetos ajenos a los fines de la institución señalada; infringiendo el principio de probidad.

Como fue expuesto en el capítulo “resumen de antecedentes”, los Diputados acusadores desean recordar que durante el transcurso de los últimos meses se han hecho públicos una serie de casos en que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, directamente a través de la Ministra, señora Javiera Blanco, habría presionado al Director Nacional de Gendarmería de Chile en la contratación de personal, a pesar de que dicha competencia recae exclusivamente en el Director de dicha institución, en conformidad al artículo 13, de la Ley 18.834, Estatuto Administrativo, que señala que la provisión de los cargos se efectuará, mediante nombramiento o promoción, por los Jefes Superiores del Servicio Público correspondiente; lo que es reiterado, específicamente, en el artículo 6°, N° 8 y 9, del Decreto Ley N° 2859, que fija Ley Orgánica de Gendarmería de Chile, que señala que son obligaciones y atribuciones del Director Nacional, entre otras, el nombrar a las personas que ocuparán los cargos vacantes y designar al personal y funcionarios de la institución.

Dentro de los hechos que se señalan, estaría el ascenso a grado IV, del suboficial mayor Pedro Hernández, por orden directa desde el Ministerio de Justicia; un oficio de la Ministra Javiera Blanco dirigida al Director Nacional de Gendarmería, Tulio Arce, en el que ordena la contratación de 5 funcionarios a contrata, especificando el grado y la unidad en que debían ser contratados; finalmente, también se señala el caso del funcionario Rodrigo Sepúlveda, perteneciente al Centro de Estudios y Trabajo (CET) de Osorno, quien fue desvinculado en octubre de 2015, que sin embargo, después de una conversación entre la Ministra de Justicia y un parlamentario fue reincorporado por decisión personalmente impulsada por la Ministra, según revela conversación entre Carlos Aparicio que entonces era jefe de asesores del Ministerio de Justicia con Fernando Flores, asesor de Tulio Arce, refiriendo que se habría llegado al acuerdo con la Ministra de reincorporar a dicho funcionario.

También se debe tener presente que la conducta ministerial, inconstitucional e ilegal, no sólo ha determinado contrataciones o nombramientos; sino también desvinculaciones o despidos. Es el caso de lo ocurrido con el Jefe de Reinserción Social de Gendarmería de Chile, don Hugo Espinoza Grimalt, (Director de Gendarmería entre 1998 y 2002) que, contratado por instrucciones de la Ministra, el 18 de Agosto de 2014, fue despedido también por decisión de ella, según informó el Ministerio de Justicia, el 21 de Julio, pasado.

En relación con el nombramiento de determinados funcionarios en Gendarmería, los Diputados acusadores estiman que existe una infracción de ley en que incurre la Ministra de Justicia, en el sentido de no tener competencia legal para determinar nombramientos de personal para cargos que queden vacantes, o de cualquier otro tipo, en Gendarmería de Chile.

Por la razón expuesta en el punto anterior, y por los hechos que se pasan a describir en el presente capítulo, la Ministra de Justicia caería en una infracción relativa al nombramiento de ciertos funcionarios, de acuerdo al artículo 6° Número 8, del Decreto Ley 2859, que fija la Ley Orgánica de Gendarmería, así como también en una infracción del artículo 7°, inciso primero, de la Constitución, al excederse de sus competencias.

## Ingreso Libelo Acusatorio

Un caso que resulta de crucial importancia analizar, dice relación con la contratación como Jefe de Departamento del señor Pedro Hernández, que era Presidente de la Asociación Nacional de Funcionarios Penitenciarios (ANFUP), y que fue nombrado en dicha jefatura por el Director Nacional de Gendarmería, por orden expresa del Ministerio de Justicia. De acuerdo a los antecedentes que obran esta orden tuvo un doble propósito, ambos absolutamente ajenos a los fines institucionales y por cierto reprochables: el primero, recompensarlo por haber sido funcional, como dirigente gremial, a la estrategia del Gobierno para enfrentar una paralización de funcionarios; y, por la otra incrementar considerablemente su remuneración para obtener ilegalmente una mejor pensión de retiro.

El ex Director de Gendarmería, señor Tulio Arce, sostuvo ante diversos medios de prensa que en más de una ocasión había sido instruido para el nombramiento de cargos que se encontraban vacantes. En opinión de los Diputados acusadores, es necesario mencionar que en la misma sesión de preguntas a la Ministra, citada en el capítulo anterior, la Diputada interrogante, señora Marcela Sabat, leyó una comunicación de Pedro Hernández, nombrado como Jefe de Unidad de Participación Ciudadana, al entonces Director Nacional, señor Tulio Arce, por el cual se evidencia el conocimiento de la Ministra de la situación que existía, cuando le señala: “Hablé con la señora Ministro y lo mío todo bien con su visto bueno, y que será Carlos Aparicio quien coordinará con usted, un abrazo”. En relación con dicho nombramiento, el señor Tulio Arce, expresó en entrevista con CNN Chile, directamente que: “Me insistieron con que lo nombraran y cumplí las instrucciones”. Finalmente, y en relación al mismo caso, resulta pertinente explicar que el señor Hernández se encontraba contratado dentro del grado IX de la escala de sueldos, y que correspondía al máximo que podía alcanzar de acuerdo a su grado de Suboficial Mayor; sin embargo, con el nuevo nombramiento en enero del año en curso, se le subió al grado IV, que corresponde al de un Coronel institucional, pasando de esta en la planta II, a la planta I de los funcionarios de planta. Dicho en cifras lo anterior, significó que pasó de tener una remuneración de \$1.668.257 líquidos en noviembre de 2015, a \$ 3.530.163 en enero de 2016.

Lo anterior no se condice con lo sostenido por la propia Ministra Blanco, quien ha expresado por los medios de comunicación, y refrendado en la Sesión 49°, de la 364° Legislatura, tantas veces aludida, llevada a cabo el 2, de agosto, por la Cámara de Diputados, que ni ella como Ministro ni el Ministerio tienen relación con la contratación, reiterando que eso es una facultad que solo le corresponde al Director Nacional de Gendarmería, de acuerdo con las normas legales.

Una situación similar estiman los Diputados acusadores que ocurre en el caso del funcionario Rodrigo Sepúlveda en el Centro de Estudios y Trabajo (CET) de Osorno en cuanto a que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos determinó la contratación del funcionario don Rodrigo Sepúlveda quien había sido desvinculado de Gendarmería de Chile en octubre de 2015. Sin embargo, según lo que ha trascendido a la opinión pública, después de una instrucción de la Ministra Javiera Blanco, el asesor del entonces Director Nacional Tulio Arce, Fernando Flores, se habría comunicado con Carlos Aparicio, que en ese momento era el jefe de los asesores del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en donde se habría concertado la reincorporación del funcionario, como efectivamente ocurrió en la práctica.

Por otra parte, pero en relación al mismo tema, se publicó un oficio en el que se ordenaba la contratación de ciertas personas, especificándose en qué grado se le debería contratar y calidad jurídica. El oficio está firmado por la propia Ministra Javiera Blanco y dirigida al ex Director Nacional de Gendarmería, señor Tulio Arce, con fecha 19 de enero de 2016.

## Ingreso Libelo Acusatorio

El Oficio, Ordinario N° 342, de fecha 19 de enero de 2016, dice textualmente: “Por medio del presente, y en atención a la necesidad de contar con profesionales en comisión de servicio en el Departamento de Personas Jurídicas, de esta Cartera de Estado, a fin de dar cumplimiento a los compromisos laborales establecidos para el año 2016, es que solicito a usted proceder con la contratación de las personas que se detallan, en los grados, estamentos y calidad jurídica que a continuación se indica”.

Llama la atención que el oficio transcrito no menciona, alude, insinúa o subentiende una norma legal o reglamentaria que sustente la instrucción que imparte la Ministra. La respuesta es muy simple: no existe ninguna que la faculte para ello.

Dentro de las personas que mencionan en el oficio, se señalan: Roberto González Mateluna en grado 5; Juan Pablo Cárdenas Castro, grado 6; Héctor Opazo Zamora, grado 6; y Alejandro Pérez Cotapos Santos, grado 8. Todos a contrata y en la unidad de Departamento de personas jurídicas.

Cabe mencionar, que según el parecer de los Diputados acusadores, resulta una infracción a la Ley Orgánica de Gendarmería, Decreto Ley 2859, que en su artículo 6°, Número 8, le atribuye la facultad al Director Nacional de Gendarmería nombrar a las personas que ocupen cargos vacantes. Al respecto, también es del caso mencionar que dicha norma se infringe tanto en el caso de la contratación del señor Pedro Hernández como Jefe de la Unidad de Participación Ciudadana, cargo que correspondía a funcionario de planta. Misma infracción se configura en el caso del personal que se ordena contratar en el Departamento de personas jurídicas del Ministerio de Justicia, a contrata, recién mencionados.

Si bien en los casos el nombramiento es formalmente realizado por el Director Nacional, debe entenderse, como de hecho se hace, que el sentido de la norma apunta tanto a la decisión como a la designación del cargo. Por esta razón, es que incluso la Ministra de Justicia y Derechos Humanos se ha pretendido justificar manifestando: “nosotros no vemos contrataciones de servicio, eso le corresponde exclusivamente al director nacional en atribuciones exclusivas”. En el mismo sentido, en relación con el oficio que envió la Ministra al Director Nacional por el cual se solicitaba la contratación de determinadas personas, la Ministra se justificó alegando que el hecho es legal, ya que simplemente solicita la contratación de determinados funcionarios en comisión de servicio, pero el nombramiento finalmente lo hace el Director Nacional de la institución.

Si se considera la norma del artículo 6°; Número 8, del Decreto Ley 2859, en su sentido natural, y se considera que tal facultad, que implica tanto la decisión como el propio nombramiento, radica en el Director Nacional, en opinión de los Diputados acusadores también se estaría vulnerando por parte de la Ministra el artículo 7°, inciso primero, de la Constitución Política de la República, toda vez que se excedió de su competencia, tal como lo expresa la norma constitucional.

Dentro del principio de juridicidad, que consagra el artículo 7°, de la Constitución, se establecen tres requisitos fundamentales para la validez de todo acto que emane de los órganos del Estado; y, son: la investidura regular del cargo, que se realice dentro de su competencia y la forma que prescriba la ley. De acuerdo al parecer de los Diputados acusadores, la Ministra se habría excedido de sus competencias e invadido otra, que le resulta ajena, al no tener la facultad para nombrar ni solicitar nombramientos, contraviniendo el segundo requisito establecido en el artículo 7°, de la Constitución.

A mayor abundamiento, la doctrina entiende la competencia como un conjunto de funciones y atribuciones de los órganos públicos, y que solo puede tener una fuente constitucional o legal; y

## Ingreso Libelo Acusatorio

que al hablar de Derecho Público, deben entenderse siempre en sentido estricto, sin ninguna clase de analogía o extensión, y que al hablar de Derecho Público, sólo está permitido al órgano hacer aquello que la ley le permite expresamente.[8]

A raíz de los hechos mencionados, teniendo presente las comunicaciones que se hicieron públicas, el oficio enviado por la Ministra al señor Tulio Arce, y del propio testimonio del ex Director Nacional de Gendarmería, los antecedentes demuestran que la Ministra de Justicia y Derechos Humanos, señora Javiera Blanco, realizó acciones más allá de lo que le permitía la ley, que de hecho no le otorga facultad alguna respecto de la contratación de funcionarios de Gendarmería, infringiendo abiertamente el principio de juridicidad establecido en los artículo 6° y 7°, de la Constitución en lo relativo a la competencia con que pueden actuar los órganos del Estado.

El principio de juridicidad se formula desde la Constitución Política de la República (CPR), artículo 6, como el deber de “sometimiento a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella”, comprometiéndolo a todo el que ejerce la función pública con la tarea de “garantizar el orden institucional de la República”.

El Estado necesita de estos agentes para lograr el fin para el cual se lo ha constituido: la materialización del bien común, pero esta actividad no puede ejecutarse de cualquier modo sino dentro de los marcos que señala el Derecho a través de sus normas constitucionales, legales y reglamentarias.

El principio de legalidad para los funcionarios significa que éstos no tienen poderes naturales sino que sólo actúan legítimamente si enlazan su acción con arreglo a lo que dispone el Ordenamiento jurídico administrativo, pues su actividad debe estar sujeta a las normas, so pena de sanciones. De este modo, el Derecho se convierte en un parámetro permanente de toda la acción administrativa y se respeta la supremacía constitucional que exige que nada pueda hacerse en la Administración al margen del Derecho.

El principio de responsabilidad es la consecuencia del sometimiento al Derecho de toda la actuación administrativa, no existiendo espacios de poder exentos a esta vinculación. En consecuencia, la infracción del Ordenamiento jurídico conlleva -por mandato constitucional contenido en los incisos finales de los artículos 6, 7 y 38 de la CPR-, la responsabilidad del funcionario que la hubiere cometido y eventualmente, la imposición de sanciones. La Institución de la responsabilidad hace efectivo la sujeción al Derecho de quienes desempeñan una función pública, quienes deben responder por su mal hacer o su incorrecto ejercicio.

Asimismo, si bien existe consenso entre los tratadistas que la responsabilidad constitucional de los Ministros de Estado no debe confundirse con la responsabilidad administrativa de estos, es del caso señalar que, por ejemplo, la infracción al deber de probidad, si bien da origen a responsabilidad administrativa, constituye en sí una infracción del texto constitucional y alcanza la labor incluso de los colaboradores directos e inmediatos en la función de gobierno.

Es más, la propia Contraloría General de la República ha señalado por medio del dictamen 73.040 del año 2009, que particularmente respecto al deber de probidad en la función pública, es competente dicho órgano de control para declarar si el obrar de los Ministros de Estado se han ajustado o no al marco legal y constitucional; pero que en definitiva es la Cámara de Diputados quien puede perseguir su responsabilidad: “Puntualizado lo anterior y en tales condiciones, la Contraloría General de la República, frente a eventuales infracciones que los Ministros de Estado, en el ejercicio de sus funciones, cometan contra las normas sobre probidad administrativa, se

## Ingreso Libelo Acusatorio

encuentra en el deber de pronunciarse acerca de la ilegalidad consiguiente de sus actuaciones u omisiones, comoquiera que por mandato del artículo 98 de la Carta Fundamental, le corresponde ejercer el control de legalidad de los actos de la Administración del Estado. Todo ello, sin perjuicio de las posteriores responsabilidades que puedan hacerse efectivas contra dichos Secretarios de Estado, por parte de la Cámara de Diputados y el Senado de conformidad con las disposiciones que regulan la acusación constitucional. Así se desprende del artículo 52, inciso tercero, de la citada ley N° 18.575, cuando prevé que la inobservancia al principio de probidad “acarreará las responsabilidades y sanciones que determinen la Constitución, las leyes y el párrafo 4° de este Título, en su caso”.

En relación a lo anterior, el marco jurídico de la probidad se encuentra regulado en la actualidad tanto a nivel legal como constitucional. Efectivamente, en primer lugar el artículo 8° de la Constitución Política de la República dispone que “El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones”.

Ya a nivel legal, el inciso segundo del artículo 3°, de la Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, señala a la probidad administrativa como uno de los principios que debe informar el actuar de la Administración, reafirmando en el inciso primero, del artículo 13, del mismo cuerpo legal, que “Los funcionarios de la Administración del Estado deberán observar el principio de probidad administrativa y, en particular, las normas generales y especiales que lo regulan”.

Asimismo, la propia ley 18.575, en el inciso primero, del artículo 52, previene que “Las autoridades de la Administración del Estado, cualquiera que sea la denominación con que las designen la Constitución y las leyes, y los funcionarios de la Administración Pública, sean de planta o a contrata, deberán dar estricto cumplimiento al principio de la probidad administrativa”, y luego en su inciso segundo la conceptualiza como “observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular.”

En idénticos términos, la Ley N° 20.880, Sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los Conflictos de Intereses, señala en el inciso segundo de su artículo 1°, que “El principio de probidad en la función pública consiste en observar una conducta funcionaria intachable, un desempeño honesto y leal de la función o cargo con preeminencia del interés general sobre el particular”.

En la misma línea, el Tribunal Constitucional ha señalado que “La probidad está asociada, cada vez que la define el legislador, a la preeminencia del interés general sobre el particular, al desempeño honesto y leal de la función o cargo y a la observancia de una conducta intachable. La probidad está consagrada como principio en la Constitución (artículo 8°). Todas las funciones públicas, independientemente de que las realice un funcionario público o un particular encomendado por el Estado para ese propósito, están vinculadas a un cumplimiento estricto del principio de probidad en todas sus actuaciones. Nótese que la Constitución emplea la expresión “estricto”, es decir, ajustado enteramente; y no deja espacios francos o libres, pues habla de que en “todas sus actuaciones” debe regir este principio. Incluso, se establece en la propia norma constitucional que el conflicto de interés en el ejercicio de la función pública puede justificar intervenciones sobre el patrimonio de los funcionarios. (STC 1413 cc. 13 y 14).

En efecto, para el profesor Julio Pallavicini Magnere, el Principio de Probidad “pivota sobre la base del 'interés general', el que, conforme al artículo 53, de la ley 18.575, exige el empleo de medios idóneos de diagnóstico, decisión y control, para concretar, dentro del orden jurídico, una gestión

## Ingreso Libelo Acusatorio

eficiente y eficaz. Es interesante hacer notar que el legislador orgánico se preocupó de definir cómo se expresa este interés general: - el recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas; - en lo razonable e imparcial de sus decisiones; - en la rectitud de ejecución de las normas, planes, programas y acciones; - en la integridad ética y profesional de la administración de los recursos públicos que se gestionan; - en la expedición en el cumplimiento de sus funciones legales, y - en el acceso ciudadano a la información administrativa, en conformidad a la ley.”

Finalmente, el artículo 62, de la ya citada ley N°18.575, describe una serie de conductas que afectan, de manera especial, el principio de la probidad administrativa, a saber:

“1. Usar en beneficio propio o de terceros la información reservada o privilegiada a que se tuviere acceso en razón de la función pública que se desempeña;

2.Hacer valer indebidamente la posición funcionaria para influir sobre una persona con el objeto de conseguir un beneficio directo o indirecto para sí o para un tercero;

3.Emplear, bajo cualquier forma, dinero o bienes de la institución, en provecho propio o de terceros;

4.Ejecutar actividades, ocupar tiempo de la jornada de trabajo o utilizar personal o recursos del organismo en beneficio propio o para fines ajenos a los institucionales;

5.Solicitar, hacerse prometer o aceptar, en razón del cargo o función, para sí o para terceros, donativos, ventajas o privilegios de cualquier naturaleza. Exceptúanse de esta prohibición los donativos oficiales y protocolares, y aquellos que autoriza la costumbre como manifestaciones de cortesía y buena educación. El millaje u otro beneficio similar que otorguen las líneas aéreas por vuelos nacionales o internacionales a los que viajen como autoridades o funcionarios, y que sean financiados con recursos públicos, no podrán ser utilizados en actividades o viajes particulares;

6.Intervenir, en razón de las funciones, en asuntos en que se tenga interés personal o en que lo tengan el cónyuge, hijos, adoptados o parientes hasta el tercer grado de consanguinidad y segundo de afinidad inclusive. Asimismo, participar en decisiones en que exista cualquier circunstancia que le reste imparcialidad. Las autoridades y funcionarios deberán abstenerse de participar en estos asuntos, debiendo poner en conocimiento de su superior jerárquico la implicancia que les afecta;

7.Omitir o eludir la propuesta pública en los casos que la ley la disponga;

8.Contravenir los deberes de eficiencia, eficacia y legalidad que rigen el desempeño de los cargos públicos, con grave entorpecimiento del servicio o del ejercicio de los derechos ciudadanos ante la Administración, y

9.Efectuar denuncias de irregularidades o de faltas al principio de probidad de las que haya afirmado tener conocimiento, sin fundamento y respecto de las cuales se constatare su falsedad o el ánimo deliberado de perjudicar al denunciado.”

De esta manera, es evidente que la Ministra ha transgredido el principio de probidad en términos amplios cuando afirmo que “la facultad de efectuar contrataciones recae en los directores nacionales de los servicios y este ministerio ha sido respetuoso de esa atribución”. En efecto, a

## Ingreso Libelo Acusatorio

través del oficio ordinario N° 342, se solicita que se proceda a la contratación de 4 personas, contradiciendo abiertamente lo señalado por la Ministra; y dejando en evidencia que faltó a la verdad; en un obrar que se aleja del estándar que fija el principio de probidad para quienes ejercen la función pública, particularmente tratándose de Ministros de Estado. Esta versión fue sostenida nuevamente por la Ministra con ocasión de la sesión realizada con fecha 2 de agosto del presente año, y por la cual en atención a lo señalado en el artículo 52 N° 1 de la Constitución Política, la titular de Justicia respondió a la preguntas que formulara como diputada designada doña Marcela Sabat Fernández.

Por otra parte, las afirmaciones del ex Director Nacional de Gendarmería de Chile, Tulio Arce, dejan en evidencia que la Ministra, directa o indirectamente, intercedía ante él para que determinadas personas obtuvieran un ascenso o nombramiento; que en forma mediata perseguían preparar y mejorar su proceso de jubilación.

Don Tulio Arce señaló en medios de prensa que durante su gestión se le ordenó dar a Pedro Hernández -quien hasta hace unos meses atrás se desempeñaba como Presidente de Anfup (Asociación Nacional de Funcionario Penitenciarios)-el cargo de jefe de Departamento que se encontraba disponible en ese momento, lo que le permitió aumentar sustancialmente su salario con miras al retiro.

En efecto, en entrevista a CNN Chile, el propio Arce señaló que el Subsecretario de Justicia, Ignacio Suárez, le pidió esto y que él le advirtió lo poco transparente que sería nombrar a una persona que era dirigente sindical a que asumiera un jefe de departamento que históricamente jamás se había dado a Gendarmería. “Me insistieron con que lo nombrara como jefe de ese departamento y yo cumplí esa orden, porque estoy subordinado al Ministerio de Justicia” señaló en la entrevista Tulio Arce quien más adelante afirmaría: “Eso ocurrió en varios casos.... no solamente fue el subsecretario sino que también a través de la ministra (Javiera Blanco) algún asesor del ministerio (lo solicitó). La ministra no me lo pidió concretamente, porque no me da instrucciones directas, sino que a través de sus asesores o su gabinete, a nombre de ella.”[9]

Esto constituye por cierto una transgresión flagrante del principio de probidad, en tanto la Ministra valiéndose de su calidad de superior jerárquica, dispone o “sugiere” contrataciones; lo que es particularmente vinculante tratándose de organismos constituidos bajo una estructura jerarquizada. Y si bien la Ministra no lo habría hecho directamente, los testimonios dejan en evidencia que a través de sus asesores intercedió en favor de terceras personas para obtener su contratación, o su recontractación tratándose del caso de Rodrigo Sepúlveda. Bien podría esta conducta, tal como lo señalamos, considerarse dentro de la causal dispuesta en el numeral 2, del artículo 62, de la ley 18.575; y en cualquier caso resulta evidente que no responde a un actuar funcionario recto e intachable.

Igualmente, el concepto de probidad en la función pública abarca muchos aspectos e impone un estándar ideal del comportamiento del servidor público que también se refiere con el ejercicio de una gestión eficiente y eficaz que contribuye a materializar los fines de la institución.

En efecto, el actuar de la Ministra transgrediría los principios de eficiencia y eficacia que son reconocidos por nuestro legislador orgánico en la ley N° 18.575, constituyendo un imperativo que la Administración pública debe observar en el ejercicio de sus funciones. En este sentido, y tal como lo señala el artículo 62 numero 8, la inobservancia de los principios de eficacia y eficiencia pueden llegar a constituir una trasgresión del principio de probidad administrativa, lo que ocurre en la especie, toda vez que la utilización política del servicio y la manipulación de la carrera

## Ingreso Libelo Acusatorio

funcionaria y de los cargos institucionales con sujetos beneficiados por criterios partidistas, deriva en un desmedro de las capacidades del servicio para atender a sus fines institucionales. La utilización política de Gendarmería de Chile afecta sus fines institucionales, y con ello se afectan la reinserción y la rehabilitación de infractores de ley; pilar fundamental de toda política de seguridad ciudadana.

Particularmente, el principio de eficacia se refiere al “logro de las metas definidas por la Administración” y su control viene dado por fiscalizar “el uso óptimo de los recursos, que son siempre escasos y su empleo en el tiempo debe estar condicionado a su resultado, lo que incide en el éxito de la gestión” (Gabriela Gardais Ondarza, El Control de Legalidad y la Eficiencia y Eficacia como Principios Jurídicos Fiscalizables, Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso XXIII, Valparaíso, Chile, 2002). La eficacia administrativa importa por tanto el cabal cumplimiento del interés general determinado en cada caso por la ley u otras normas con origen en la potestad reglamentaria de la Administración.

Los principios de eficiencia y eficacia importan reconocer que la legitimidad de los actos de los órganos de la Administración no sólo encuentran abrigo en el principio de legalidad. En efecto, es evidente que la Administración no solo debe sujetar su acción a la Constitución y las leyes en términos gruesos, sino que además se requiere un actuar oportuno y conforme a un racional uso de los recursos, mejorando la gestión pública. Esta es una norma de carácter general que previene acerca del necesario cumplimiento de tres principios básicos en la administración y funcionamiento de la Administración del Estado: la eficiencia, la eficacia y la legalidad.

Por todo lo anterior, es que en opinión de los Diputados acusadores, la Ministra de Justicia y Derechos Humanos, ha infringido el artículo 6°, Número 8, del Decreto Ley 2859, que fija la Ley Orgánica de Gendarmería, en consideración a que dicho artículo solo faculta al Director Nacional de la institución a realizar los nombramientos de cargos vacantes, y del inciso primero del artículo 7°, de la Constitución Política de la República, por cuanto se excedió a sus funciones y atribuciones otorgadas por la Constitución o las leyes. Asimismo, los hechos constitutivos de este capítulo transgredieron el principio de probidad en la función pública, con infracción a los artículos 3°, 52° y 62° números 2° y 8° de la ley 18.575, así como el inciso primero del artículo 8° de la Constitución Política de la República. Es por eso que estimamos y sostenemos que es procedente la acusación constitucional.

Por tanto,

En virtud de los antecedentes de hecho y derecho, tanto en el orden constitucional como legal, y en uso de las atribuciones que la Constitución Política de la República de Chile otorgan a los miembros del Congreso Nacional, y en especial a esta Cámara de Diputados, solicitamos:

Que se tenga por interpuesta Acusación Constitucional contra la Ministra de Justicia y Derechos Humanos, ya individualizada Mónica Javiera Blanco Suárez por infracción a la Constitución Política de la República, en especial los artículos 6°, 7°, 8°, inciso primero; y a los Decretos Leyes 3.346 y 2.589 e infracciones a los artículos 3°, 52° y 62° de la ley 18.575, en lo pertinente a los aspectos relatados en el cuerpo del escrito, declararla “ha lugar” en conformidad al artículo 52, N° 2, de la Constitución Política, con el objeto de declararla culpable y, en definitiva, se le destituya del cargo de Ministro de Estado, en los términos que nuestra carta fundamental establece.

PRIMER OTROSÍ: Hacemos presente que los Diputados acusadores haremos uso de todos los medios que franquee la Constitución y la ley para probar nuestra acusación constitucional en la

## Ingreso Libelo Acusatorio

instancia que corresponda. En todo caso, solicitamos que la comisión encargada del estudio de la presente acusación cite o invite (según el caso), a las siguientes personas:

Tulio Arce Araya, ex Director Nacional Gendarmería de Chile.

Viviana Camilo Flores, Presidenta Nacional de la Asociación Nacional de Directivos, Profesionales, Técnicos, Administrativos y Auxiliares Gendarmería de Chile (ADI PTG EN).

Joe Gonzalez Barraza, Presidente Nacional, Asociación de Suboficiales y Gendarmes,  
Gendarmería de Chile

Freddy Larenas Durán , ex Sub Director Operativo de Gendarmería de Chile.

Carlos Aparicio Puentes, ex Jefe de Asesores del Ministerio de Justicia y ex Jefe de Gabinete del Director Nacional de Gendarmería.

Ignacio Suárez Eytel, Subsecretario de Justicia.

Por tanto,

A la Honorable Cámara de Diputados solicitamos, se acceda a lo solicitado

SEGUNDO OTROSÍ: Solicitamos a la Honorable Cámara de Diputados, tenga presente como Diputado Coordinador al Diputado Juan Antonio Coloma Alamos.

Por tanto,

A la Honorable Cámara de Diputados Solicitamos, tenerlo presente.

TERCER OTROSÍ: Venimos en acompañar los siguientes documentos:

1.Copia del Acta de la Sesión Especial 49°, de la Legislatura 364°, (Especial), de 2 de Agosto de 2016, de formulación de preguntas a la Ministra de Estado Javiera Blanco Suarez.

2.Oficio N° 342, de Javiera Blanco Suarez, Ministra de Justicia y Derechos Humanos a Tulio Arce Araya, Director Nacional Gendarmería de Chile, de 18 de Enero de 2016.

3.Copia de carta suscrita por Viviana Camilo Flores, Presidenta Nacional de Directivos, Profesionales, Técnicos, Administrativos y Auxiliares Gendarmería de Chile (ADIPTGEN), dirigida a la Sra. Ministra de Justicia, Javiera Blanco Suarez, de fecha 5 de mayo de 2016.

4.Oficio de la Contraloría General de la República, N° 058769, de 9 de Agosto de 2016, dirigido a la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile.

Por tanto,

Solicitamos tenerlos por acompañados

(Fdo.): ANDREA MOLINA OLIVA, diputada de la República; BERNARDO BERGER FETT, diputado de la República; JUAN ANTONIO COLOMA ÁLAMOS, diputado de la República; GONZALO FUENZALIDA FIGUEROA, diputado de la República; RENÉ MANUEL GARCÍA GARCÍA, diputado de la República;

## Ingreso Libelo Acusatorio

JAVIER HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ, diputado de la República; ISSA KORT GARRIDA, diputado de la República; JORGE RATHGEB SCHIFFERLI, diputado de la República; DAVID SANDOVAL PLAZA, diputado de la República; ENRIQUE VAN RYSSELBERGHE HERRERA, diputado de la República;”.

[1] Véase: <http://wwwv.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/Portal/Informacion/Aniversario85.pdf> ,

[2] Véase: <http://www.contraloria.cl/NewPortal2/portal2/ShowProperty/BEA%20Repository/Portal/Informacion/Aniversario85.pdf> ,

[3] Daniel Argandoña Manuel cit. (n. 132) p.155. ,

[4] PALLAVICINI MAGNÉRE Julio Tratado Jurisprudencia! de Derecho Administrativo Ley N° 18.575 Tomo III Ed. LegalPublishing Santiago pp. 346-347- ,

[5] Diario La Tercera 10 de julio de 2016 ,

[6] Diario El Mercurio 20 de julio de 2016 ,

[7] Radio Cooperativa 29 de julio de 2016 ,

[8] Vivanco M. Ángela: Curso de Derecho Constitucional aspectos dogmáticos de la carta fundamental de 1980 Tomo II (Santiago Ediciones Universidad Católica de Chile 2006) p. 113. ,

[ 9 ]

<http://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/07/18/813098/Gendarmeria-Arce-denuncia-que-entode-Blanco-ordeno-ascensos-que-permitieron-abultar-pensiones.html> ,

## Integración Comisión

**Integración Comisión**

Legislatura 364, Sesión 56 de fecha 17 de agosto de 2016. Elección, mediante sorteo, de las o los integrantes de la Comisión encargada de informar sobre la procedencia de la acusación.

Legislatura 364, Sesión 56 de fecha 17 de agosto de 2016

**Integración de Comisión encargada de conocer Acusación Constitucional deducida en contra de ministra de justicia y derechos humanos**

El señor ANDRADE (Presidente).-

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 38 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y en el artículo 330 del Reglamento de la Corporación, corresponde elegir, a la suerte y con exclusión de los diputados acusadores y de los miembros de la Mesa, una comisión de cinco diputados para que informe si procede o no la acusación constitucional formulada por diez señores diputados en contra de la ministra de Justicia y Derechos Humanos, señora Mónica Javiera Blanco Suárez .

El señor Secretario procederá a efectuar el sorteo.

El señor AGUILÓ.-

Punto de Reglamento, señor Presidente.

El señor ANDRADE (Presidente).-

Tiene la palabra, su señoría.

El señor AGUILÓ.-

Señor Presidente, como ya hay otra comisión encargada de conocer una acusación constitucional contra la misma ministra, cuya integración se realizó hace 24 horas, ¿no se excluye de este sorteo a quienes forman parte de tal instancia?

Si ello no fuera así y en esta oportunidad ocurriera que -ivaya a saber uno qué depara la suerte, sobre todo pensando en la actual Mesa Directiva de la Corporación...!se eligiera a los mismos miembros de aquel órgano, ¿podrían fusionarse ambas instancias?

## Integración Comisión

Al respecto, le pido que se revise el Reglamento.

El señor ANDRADE (Presidente).-

Señor diputado, la normativa sobre la regulación de las acusaciones constitucionales se encuentra establecida en la ley; no existe disposición reglamentaria al respecto.

Desde ese punto de vista, y sobre la base del principio del derecho público, que señala que solo se puede hacer lo que está expresamente permitido, debo decirle que no hay normas que establezcan alguna prevención o inhabilidad en el sentido que usted consultó.

En consecuencia, la Mesa estima que no existe mecanismo formal que impida que se repitan algunos nombres en este sorteo.

Del mismo modo, vimos la posibilidad planteada por usted de que ambas comisiones se fusionen, pero no hay norma establecida al efecto. Por tanto, ambas acusaciones seguirán su curso por cuerdas separadas.

Esa es la percepción de la Mesa.

El señor CARMONA.-

Señor Presidente, pido la palabra.

El señor ANDRADE (Presidente).-

Tiene la palabra, su señoría.

El señor CARMONA.-

Señor Presidente, quiero asumir que las diez firmas que sostienen esta acusación son distintas de las que sostienen la de ayer.

El señor ANDRADE (Presidente).-

No necesariamente, señor diputado.

El señor CARMONA.-

## Integración Comisión

Quiero asumir que son distintas, señor Presidente.

Si eso fuera así y el tema es exactamente el mismo, la potencialidad de posibilidades de que, por sorteo, aparezca en la comisión alguien que sostuvo la acusación de ayer va a tener una relación vinculante altísima.

No sé qué dice el Reglamento al respecto o qué dicen los colegas que sostienen esta acusación, desde el punto de vista de una ética básica y del fair play, dado que se trata de una acusación constitucional que -asumo no tiene como objetivo la propaganda política o partidaria, sino el uso riguroso y serio de un recurso que asiste a la Cámara de Diputados.

Entonces, mi pregunta es ¿qué pasa ahí?

El señor ANDRADE (Presidente).-

Tiene la palabra el diputado señor Marcelo Schilling .

El señor SCHILLING.-

Señor Presidente, consulto a la Mesa sobre la potencial inhabilidad que puede afectar, para los efectos de participar en el sorteo de los cinco diputados que deben integrar esta comisión, tanto a los diez diputados sostenedores -u once, o los que sean de esta acción de acusación constitucional, como a los diez que sostienen la que se presentó ayer, puesto que ambas están unidas por una misma finalidad, que no es solo acusar a la misma persona, sino también la búsqueda de una sanción política para esa persona, que trae aparejada la misma consecuencia en ambos casos: la inhabilidad política, por a lo menos cinco años, de quien ejerce como titular del ministerio.

Dado que la finalidad es la misma, considero que los veinte o veintitantos diputados sostenedores de las acusaciones deberían estar inhabilitados para los efectos del sorteo.

El señor ANDRADE (Presidente).-

La Mesa ha estudiando estos antecedentes y nuestra conclusión es que no tenemos norma alguna que establezca una inhabilidad para estos efectos.

En consecuencia, al no existir una disposición expresa y por tratarse de normas de derecho público, no tenemos cómo impedir lo que denuncian algunos de ustedes.

Si ustedes saben de alguna norma específica que no hubiésemos considerado o visto, les ruego que lo hagan presente, pero me parece que no tenemos norma reglamentaria al respecto.

## Integración Comisión

La ley norma las acusaciones constitucionales, y ella nada dice al respecto. Tiene la palabra la diputada Alejandra Sepúlveda .

La señora SEPÚLVEDA (doña Alejandra).-

Señor Presidente, concuerdo absolutamente con lo que plantea la Mesa en cuanto a que no existe norma expresa y quizás tampoco un precedente en relación con lo que ocurre, por lo que es muy probable que en el futuro debamos incluir alguna disposición que nos permita tener claridad sobre esto. Sin embargo, la lógica de los argumentos que se han dado hace absolutamente atendible el cuestionamiento planteado.

En consecuencia, tal como se ha hecho en otras ocasiones en que el Reglamento no ha tenido solución para resolver un problema normativo que se haya planteado, se podría pedir la unanimidad de la Sala para resolver la situación y eliminar del sorteo a los diputados que sostienen la primera acusación.

El señor ANDRADE (Presidente).-

Señora diputada, la unanimidad de la Sala tampoco es válida o competente para estos efectos. La normativa al respecto está taxativamente establecida en la norma legal y ni siquiera la unanimidad de la Sala nos permitiría pasar por sobre lo que dispone dicha norma.

Ese es el problema que tenemos.

Por esa razón, tampoco tengo la posibilidad de consultarle a la Sala.

La señora SEPÚLVEDA (doña Alejandra).-

Muy bien, Presidente.

El señor ANDRADE (Presidente).-

Tiene la palabra el diputado Lautaro Carmona .

El señor CARMONA.-

Señor Presidente, por su intermedio le pido al Secretario que nos diga qué impide que quienes sostienen una acusación deban excluirse del sorteo.

Eso está en el Reglamento, ¿no es cierto? Lógico. Por eso están excluidos del sorteo, porque el Reglamento plantea que quienes sostienen una acusación no pueden a su vez ser los miembros de la comisión.

## Integración Comisión

El señor ANDRADE (Presidente).-

No es el Reglamento, señor diputado, es norma legal.

El señor CARMONA.-

Exactamente, es norma legal; mejor todavía.

Entonces, mi pregunta, en defecto, a propósito de que usted bien plantea que no hay norma que acoja este planteamiento, es la siguiente:

Si quienes sostienen la primera y la segunda acusaciones tienen por objeto perseguir la responsabilidad de la misma ministra y a base del el mismo tema, y lo que las diferencia es la cantidad de horas que separan la presentación de la primera respecto de la presentación de la segunda, o interpretamos correctamente o apelamos a que de por medio hay una ética para plantearse las cosas que no es la que algunos podrían imaginar, porque estaríamos prácticamente ante un caso de acoso en contra de una ministra, o estaríamos viciando el sistema.

Usted, señor Presidente, dijo que ni siquiera un acuerdo unánime de la Sala podría resolver el problema en los términos que algunos hemos planteado.

Entonces, mi pregunta es si la inhibición voluntaria e individual de quienes sostienen la acusación les permitiría salir de la tómbola y si eso podría ser aceptado o no.

En resumen, se trata de saber si la inhibición de quienes sostienen la acusación serviría para estos fines.

El señor EDWARDS.-

¡Señor Presidente, hasta qué hora!

El señor ANDRADE (Presidente).-

Hasta la hora que sea necesario, diputado.

-El diputado señor Edwards interpela al Presidente a viva voz.

El señor ANDRADE (Presidente).-

Primero siéntese y pida la palabra, diputado. No le acepto ese tipo de imputaciones, menos aún en esta Cámara.

El señor EDWARDS.-

¡Le quiero pedir la palabra...

El señor ANDRADE (Presidente).-

## Integración Comisión

¡No, no le he dado la palabra, diputado!

(Aplausos en las tribunas).

El señor EDWARDS.-

...porque esto es un show!

El señor ANDRADE (Presidente).-

¡Diputado, no le he dado la palabra!

-Aplausos en las tribunas.

El señor EDWARDS.-

Se pone serio contra la oposición y mire lo que le permite a su gente. Está haciendo un show, Presidente.

El señor ANDRADE (Presidente).-

Diputado Edwards , no le he dado la palabra.

El señor EDWARDS.-

Esto atenta contra su credibilidad.

El señor ANDRADE (Presidente).-

Usted sabe de shows, yo no. No le he dado la palabra.

El señor EDWARDS.-

Usted sabe de pensiones de Gendarmería.

El señor ANDRADE (Presidente).-

Usted sabe de golpes, diputado.

Señores diputados, la norma legal es explícita para establecer quiénes no pueden ser incluidos en el sorteo. Es norma legal de derecho estricto, por lo cual no admite otra interpretación. Como es norma legal, la Sala no tiene atribuciones para dejar de aplicarla, ni siquiera por acuerdo unánime.

Si algún diputado piensa que lo afecta alguna causal de inhabilidad, lo debe hacer presente una vez que se haya realizado el sorteo. Pero desde el punto de vista de la normativa, no tengo otra alternativa que incluir en el sorteo a todos los diputados, excepto a aquellos que señala expresamente la norma legal.

Les pido que colaboren en esto, para que podamos proceder al sorteo. Si le doy la palabra a uno más, las imputaciones las recibe el Presidente de la Corporación. ¿Se dan cuenta de eso? Entonces, les pido que colaboren, por favor.

## Integración Comisión

Tiene la palabra el diputado Jaime Bellolio .

El señor BELLOLIO.-

Señor Presidente, en esto, no solo el Reglamento es muy claro; también lo es la ley.

Hay dos acusaciones que son completamente distintas y se sustentan en argumentos legales completamente diferentes.

Por tanto, si alguien quiere entender, según su propia apreciación, que hay otras inhabilidades, entonces también tienen que inhabilitarse ustedes, toda vez que han dicho qué piensan respecto de esta acusación, o por ser parte de la misma coalición de gobierno que la ministra en contra de la cual se presentaron las acusaciones.

En esta materia la ley es muy clara: la inhabilidad es para aquellos que firman la acusación constitucional, y punto. Ayer se presentó una acusación que tiene tres fundamentos legales; hoy se presentó otra, distinta.

Por tanto, no existe la inhabilidad que algunos alegan como si tuviesen autoridad moral para alzarse por encima de los demás diputados. Si su argumento fuese cierto, ellos mismos debiesen abstenerse de votar cualquier cosa vinculada con las acusaciones que se vean aquí, en la Sala, después de mañana.

Debemos atenernos estrictamente a la ley, porque estamos hablando de una acusación constitucional; o sea, de un asunto serio, y hay argumentos jurídicos que respaldan la presentación.

He dicho.

El señor ANDRADE (Presidente).-

Ofreceré la palabra a dos o tres diputados más, luego de lo cual cerraré este debate, para que procedamos al sorteo.

Tiene la palabra el diputado señor Fuad Chahin .

El señor CHAHIN.-

Señor Presidente, en estricto derecho, es efectivo que a los diputados que suscribieron el primer libelo acusatorio no los afecta causal de inhabilidad para formar parte de esta comisión. Sin embargo, debemos garantizar el debido proceso, y para que ello ocurra sería positivo que los colegas se recusen, tal como se hace en las causas que se siguen en tribunales, para lo cual existe la institución de la recusación amistosa, de manera que, en definitiva, se resten de participar.

## Integración Comisión

Lo expreso porque me parece fundamental que se den garantías de debido proceso. Sé que a algunos no les gusta el debido proceso, pero debiéramos dar esa garantía.

En consecuencia, invito a los suscriptores del primer libelo a que ellos mismos se recusen y se inhabiliten de participar en el sorteo.

He dicho.

El señor ANDRADE (Presidente).-

Diputado Chahin , para estos efectos no existe la recusación, ni siquiera amistosa. Además, la tarea de participar en una comisión de este tipo constituye una carga para los diputados, carga de la que no pueden desprenderse por la vía de inhibirse.

Les pido que, por favor, no continuemos este debate; no tiene ningún sentido seguir con él. Permítannos proceder al sorteo y evitémonos una discusión que, además, ya está agotada.

Tiene la palabra el diputado René Saffirio .

El señor SAFFIRIO.-

Señor Presidente, en su intervención anterior, probablemente sin quererlo, dio a entender que una vez realizado el sorteo, era posible que los disputados que resultaran sorteados pudieran inhibirse.

El señor ANDRADE (Presidente).-

Ahora precisé lo contrario.

El señor SAFFIRIO.-

Correcto.

El señor ANDRADE (Presidente).-

Tiene la palabra el diputado señor Marcelo Schilling .

El señor SCHILLING.-

## Integración Comisión

Señor Presidente, no es casualidad que la comisión que examina la denominada cuestión previa sea elegida al azar por un sorteo, con un resultado completamente aleatorio, sino más bien dice relación con las garantías del debido proceso. No obstante, las diez u once personas que firmaron la solicitud de acusación constitucional tienen un prejuicio al respecto.

Por lo tanto, el sorteo deja de ser tal cuando usted incluye a quienes tienen un prejuicio, porque están decididos a destituir a la ministra acusada.

Entonces, lo que corresponde, aunque no figura en la letra de la ley, pero sí en el sentido común, es que esas diez u once personas que suscribieron la solicitud de acusación constitucional, por tener un prejuicio, no puedan participar en el sorteo para integrar una comisión que tiene que ilustrar a la Cámara de manera objetiva respecto de los argumentos a favor y en contra.

Por otro lado, señor Presidente, se usan argumentos de manera acomodaticia. Los diputados de enfrente dicen que hay que respetar la ley; pero yo pregunto: ¿Qué disposición legal había para que usted presidiera la comisión que vio la interpelación a la misma ministra que hoy se está acusando? Ninguna.

He dicho.

El señor ANDRADE (Presidente).-

Quiero recordar a la Sala que hay un precedente. En 1997 se presentaron dos acusaciones constitucionales en un lapso de diez días entre una y otra. Una fue en contra del entonces ministro Servando Jordán y la otra fue en contra de la sala que integraba el entonces ministro Jordán . En esa oportunidad nadie se excluyó de los sorteos, salvo los diputados afectados por las exclusiones legales.

Por lo tanto, si tenemos un precedente, ¿para qué seguimos con esta discusión? Procedamos al sorteo.

Tiene la palabra el diputado señor Juan Antonio Coloma .

El señor COLOMA.-

Señor Presidente, lo que ocurre en esta Sala es que los parlamentarios de la coalición oficialista quieren instalar un punto político, para lo que ocupan una mentira flagrante.

Por eso, señor Presidente, solicito que los llame al orden, para que hechos como este y mentiras flagrantes como las que acabamos de escuchar, no se vuelvan a repetir. De lo contrario, cada vez que ocurra esto, se va a intentar, a través de los medios de comunicación, poner un punto político. Lo que hay aquí es un intento para que no podamos ver una acusación constitucional contra la ministra de Justicia y Derechos Humanos.

He dicho.

## Integración Comisión

El señor ANDRADE (Presidente).-

Diputado Coloma , como es una prerrogativa de la Mesa, lo veremos en su oportunidad.

Vamos a proceder al sorteo. Les pido colaboración. Tiene la palabra el señor Secretario.

El señor LANDEROS (Secretario).-

Señor Presidente, con la venia de la Sala, me permito informar a las señoras diputadas y a los señores diputados que, de conformidad con las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias pertinentes, se excluye del sorteo a los señores diputados que indicaré, por las razones que en cada caso señalaré:

En primer lugar, por ser patrocinantes del libelo acusatorio, a los diputados señor Bernardo Berger , N° 10; señor Juan Antonio Coloma, N° 22 ; señor Gonzalo Fuenzalida , N° 34; señor René Manuel García , N° 36; señor Javier Hernández , N° 43; señor Issa Kort , N° 53; señora Andrea Molina , N° 65; señor Jorge Rathgeb , N° 86; señor David Sandoval , N° 96, y señor Enrique van Rysseberghe , N° 116.

En segundo lugar, por ser miembros de la Mesa de la Cámara de Diputados, a los diputados señores Osvaldo Andrade , Presidente, N° 4; Marcos Espinosa , Primer Vicepresidente, N° 27, y Gabriel Silber , Segundo Vicepresidenta, N° 100.

En tercer lugar, por encontrarse en la situación contemplada en el inciso final del artículo 61 de la Constitución Política de la República, al diputado señor Rosaura Martínez , N° 60.

El señor ANDRADE (Presidente).-

Tiene la palabra el diputado señor Nicolás Monckeberg .

El señor MONCKEBERG (don Nicolás).-

Señor Presidente, por su intermedio, pido que el señor Secretario nos aclare qué ocurre en el evento de que a un parlamentario que está habilitado para participar del sorteo, se le notifica su desafuero en el tiempo intermedio.

El señor ANDRADE (Presidente).-

Mientras esté en curso su habilitación para ser parlamentario, no tenemos ningún inconveniente. No podemos tomar decisiones a priori. En su momento se verá esa situación, pero ahora es solo una expectativa.

-Efectuado el sorteo en la forma prescrita por el Reglamento, resultaron designados para integrar la Comisión de Acusación el diputado señor Sergio Ojeda , N° 76; la diputada señorita Marcela Sabat , N° 93, y los diputados señores Marcelo Schilling, N° 98 ; Jaime Pilowsky , N° 83, y René Saffirio , N° 94.

El señor ANDRADE (Presidente).-

---

### Integración Comisión

En consecuencia, la comisión encargada de conocer la acusación constitucional quedará integrada por los diputados Sergio Ojeda , Marcela Sabat , Marcelo Schilling , Jaime Pilowsky y René Saffirio .

## Informe Comisión

**Informe Comisión**

Legislatura 364, Sesión 66 de fecha 7 de septiembre de 2016. Debate y decisión de la Comisión encargada de pronunciarse sobre la admisibilidad de la acusación. Se propone rechazar la admisibilidad de la acusación.

**Informe de la Comisión encargada de analizar la Acusación Constitucional deducida en contra de la ministra de justicia y derechos humanos, doña Monica Javiera Blanco Suárez, por haber infringido las normas que indica de la Carta Fundamental y de los Decretos Leyes N°s 3.346, de 1980, que fija el texto de la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y 2.859, que fija Ley Orgánica de Gendarmería de Chile, y de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado**

“Honorable cámara:

La Comisión encargada de analizar la procedencia de la acusación constitucional (II) señalada en el epígrafe, pasa a evacuar su correspondiente informe sobre la base de los siguientes antecedentes:

**ORIGEN Y CONSTITUCIÓN**

La Comisión se originó como consecuencia de una acusación constitucional entablada con fecha 17 de agosto de 2016, por los Diputados señores René Manuel García García; Juan Antonio Coloma Álamos; Issa Kort Garriga; Gonzalo Fuenzalida Figueroa; Bernardo Berger Fett; Andrea Molina Oliva; Javier Hernández Hernández; Jorge Rathgeb Schifferli; Enrique Van Rysselberghe Herrera y David Sandoval Plaza, en contra de la Ministra de Justicia y derechos Humanos, señora Mónica Javiera Blanco Suárez, por la causal señalada en la letra b) del N° 2 del artículo 52 de la Constitución Política de la República, vale decir, por infringir la Constitución o las leyes o haber dejado éstas sin ejecución. Se dio cuenta de la acusación en la sesión 58° ordinaria de fecha 17 de agosto de 2016, y según lo disponen los artículos 38 de la ley N° 18.918 y 330 del Reglamento de la Corporación, en esa misma sesión se procedió a designar, al azar, a los parlamentarios que integrarían la Comisión, resultando elegidos los señores Sergio Ojeda Uribe; Jaime Pilowsky Greene; Marcela Sabat Fernández; René Saffirio Espinoza y Marcelo Schilling Rodríguez. Con fecha 19 de agosto de 2016, mediante oficio N° 12.780 de 18 de agosto de 2016, se procedió a notificar por cédula de la acusación a la señora Mónica Javiera Blanco Suárez, Ministra de Justicia y Derechos Humanos, entregándosele copia íntegra del libelo acusatorio a persona adulta.

Finalmente, con fecha 29 de agosto de 2016, procedió a constituirse la Comisión, eligiendo como su Presidente al Diputado don Marcelo Schilling.

**ACTUACIÓN Y DILIGENCIAS PRACTICADAS POR LA COMISION****Sesiones y acuerdos**

La Comisión celebró un total de ocho sesiones. En la primera de ellas, junto con constituirse, adoptó los siguientes acuerdos:

## Informe Comisión

- 1.- Facultar al Presidente para que contestada que sea la acusación cite a sesión para el día y hora que considere oportuno.
- 2.- Remitir a cada integrante de la Comisión, vía correo electrónico, copia de la acusación constitucional, de la contestación de la acusación constitucional y de los acuerdos que se adopten en esta sesión.
- 3.- Que la notificación a sus integrantes se realice vía correo electrónico y por llamada telefónica de cortesía.
- 4.- Solicitar al Jefe de la Redacción de la Corporación que disponga la concurrencia de taquígrafos durante el desarrollo de las sesiones que realice la Comisión.
- 5.- Que las sesiones podrán ser transmitidas por televisión como también on line.
- 6.- Permitir el ingreso a sus sesiones a la prensa, a los asesores de los parlamentarios y al Ejecutivo.
- 7.- Las actas, en su versión taquigráfica, así como los documentos e intervenciones en la Comisión serán públicas, una vez aprobadas las actas.
- 8.- La versión taquigráfica de cada sesión, una vez recibida por la Secretaría de la Comisión, será remitida vía correo electrónico a los Diputados integrantes de la misma.
- 9.- Requerir la presencia y colaboración de un profesional de la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados, y la asesoría de la Biblioteca del Congreso Nacional en caso que se requiera.
- 10.- Recibir la propuesta de invitados que hagan los integrantes de la Comisión o de la acusada, según corresponda.
- 11.- Acceder a lo solicitado en el primer otrosí del libelo acusatorio, en orden a citar o invitar, en su caso, a seis personas.
- 12.- Permitir a la Ministra de Justicia y Derechos Humanos, conjuntamente con su abogado defensor, efectuar en esta sesión una exposición verbal del escrito de contestación de la acusación constitucional.
- 13.- Fijar como día y hora de la próxima sesión: martes 30 de agosto de 2016 de las 9.00 a las 10.30 horas en la Sala Inés Henríquez, Valparaíso.
- 14.- Invitar a los siguientes abogados especialistas en Derecho Constitucional y Derecho Administrativo:
  - Juan Carlos Ferrada;
  - Ángela Vivanco;
  - Miriam Henríquez;
  - Víctor Manuel Avilés;

## Informe Comisión

□María Pía Silva;

□Jaime Bassa;

□Max Pavéz;

□José Ignacio Martínez;

□José Ignacio Núñez;

□Manuel Antonio Núñez;

□Patricio Zapata;

□Luis Cantellano;

□Enrique Aldunate;

□Raúl Letelier; y

□Humberto Nogueira.

Personas invitadas

Durante su trabajo la Comisión escuchó a las siguientes personas:

□Miriam Henríquez, abogada.

□Victor Manuel Avilés, abogado.

□María Pía Silva, abogada.

□José Ignacio Núñez, abogado.

□Luis Cantellano, abogado.

□Enrique Aldunate, abogado.

□Raúl Letelier, abogado.

□Humberto Nogueira, abogado.

□Juan Antonio Coloma, Diputado Coordinador de los acusadores.

□Joe González, Presidente Nacional, Asociación de Suboficiales y Gendarmes, Gendarmería de Chile

□Ignacio Suárez, Subsecretario de Justicia.

Oficios remitidos

Oficio N°1, dirigido a la Ministra de Justicia para que asista a la sesión de 30 de marzo de 2016, para contestar preguntas relativas a su defensa.

## Informe Comisión

Oficio N° 2, al Diputado Coordinador señor Juan Antonio Coloma, para exponer.

Oficio N° 3, al abogado Juan Carlos Ferrada, para exponer como experto.

Oficio N° 4, a la abogada Miriam Henríquez, para exponer como experta.

Oficio N°5, al abogado Víctor Manuel Avilés, para exponer como experto.

Oficio N°6, al Director de la Biblioteca del Congreso Nacional, para que designe funcionario para colaborar con la Comisión.

Oficio N°7, al señor Jefe de Taquígrafos de la redacción, para que disponga el servicio de taquígrafos para la Comisión.

Oficio N°8, a la abogada Ángela Vivanco, para exponer como experta.

Oficio N°9, al la abogada señora María Pía Silva, para exponer como experta.

Oficio N°10, al abogado Jaime Bassa, para exponer como experto.

Oficio N° 11, al abogado Max Pavéz, para exponer como experto.

Oficio N°12, al abogado José Ignacio Martínez, para exponer como experto.

Oficio N° 13, al abogado José Ignacio Núñez, para exponer como experto.

Oficio N°14, al abogado Manuel Antonio Núñez, para exponer como experto.

Oficio N°15, al señor Carlos Aparicio, ex jefe de asesores de Gendarmería.

Oficio N° 16, al señor Humberto Nogueira, para exponer como experto.

Oficio sin número, al señor Ignacio Suárez, para que asista a la sesión de 2 de septiembre.

Oficio sin número, al señor Joe González, para que asista a la sesión de 2 de septiembre.

Oficio sin número, para la señora Viviana Camilo, para que asista a la sesión de 2 de septiembre.

Antecedentes tenidos a la vista por la Comisión

1. El libelo acusatorio (II) suscrito por diez señores Diputados, contra la Ministra de Justicia y derechos Humanos, señora Mónica Javiera Blanco Suárez.

2. La Contestación a la acusación constitucional (II).

3. El complemento verbal a la acusación constitucional (II) por parte de la propia Ministra y su abogado patrocinante señor Javier Couso.

4. La exposición de los abogados expertos, señores (as) Miriam Henríquez; Víctor Manuel Avilés; María Pía Silva; José Ignacio Núñez; Luis Cantellano; Enrique Aldunate; Raúl Letelier; Humberto Nogueira.

## Informe Comisión

5. La exposición del señor Juan Antonio Coloma, Diputado Coordinador de los acusadores.
6. La exposición del señor Joe González (Presidente Nacional, Asociación de Suboficiales y Gendarmes, Gendarmería de Chile).
7. La exposición del señor Ignacio Suárez (Subsecretario de Justicia).

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

##### Texto de la acusación constitucional

El documento íntegro tenido a la vista por los señores Diputados integrantes de la Comisión y que fue tenido en consideración para resolver esta acusación constitucional, consta en el hipervínculo que se agrega a continuación, para facilitar su consulta:

<https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=80806&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>

##### Resumen de antecedentes

Junto con señalar que mediante Decreto 593, del 11 de marzo, de 2015, S.E. la Presidenta de la República designó en calidad de Ministra de Justicia y Derechos Humanos a la ciudadana Mónica Javiera Blanco Suárez, agregan que durante su desempeño se verificaron hechos específicos que han afectado negativamente, con sus conductas, al Servicio de Gendarmería de Chile, indicando infracciones o abusos de poder que se imputan a la Ministra, respecto una práctica ilícita con el único y exclusivo fin de obtener una pensión de retiro o jubilación mayor, a veces groseramente, que las que corresponden en derecho.

Agregan que la Ministra de Justicia y Derechos Humanos, directa o indirectamente, pero siempre personalmente, habría ordenado perentoriamente a su subordinado, el Director Nacional de Gendarmería de Chile, la contratación y mejoras en el escalafón del personal, a pesar de que dicha competencia recae en forma exclusiva en el Director de dicha Institución.

##### La acusación constitucional en el ordenamiento jurídico

Sostienen que, de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente, la presentación de una acusación constitucional es una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados, la cual puede ser presentada por no menos de 10 ni más de 20 Diputados, y busca hacer efectiva la responsabilidad constitucional de altas autoridades del Estado.

Indican que el profesor Francisco Zúñiga, señala: “la acusación en juicio político o “impeachment” es un instituto de garantía de la Constitución que hace efectivo el principio de responsabilidad constitucional de servidores públicos (Presidente de la República, ministros de Estado, magistrados de tribunales superiores de justicia, Contralor General de la República, generales o almirantes de las instituciones de la defensa, intendentes y gobernadores), responsabilidad usualmente de lejano cuño penal o administrativa, aunque no encuadrable o reducible a los tipos específicos de responsabilidad penal y administrativa...” (Francisco Zúñiga, “Responsabilidad Constitucional del gobierno”, 2006).

Señalan que el artículo 52, número 2), letra b), de la Constitución Política de la República hace acusables a los Ministros de Estado por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad

## Informe Comisión

de la Nación, por 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;

Aseveran que la presente acusación se basa en que las conductas de la Ministra acusada han infringido la Constitución, las leyes y ha dejado estas últimas sin ejecución, según se demostrará a continuación.

Consideraciones respecto de las causales

i. La causal de “infracción a la Constitución” en el caso de los Ministros de Estado

Explican que una primera causal que hace procedente la acusación contra los Ministros de Estado es la Infracción a la Constitución. En cuanto a esta causal, la Constitución asimila la situación de un Ministro de Estado a la del Presidente de la República.

Sin embargo, señalan que a éste último se le exige una infracción constitucional con el carácter de “abierta”; en el sentido de ser clara o patente. De esta forma, la intención del legislador fue utilizar dichas expresiones con el fin de “hacer procedente la acusación sólo en casos calificados o extremos, dejando un amplio margen para que ésta autoridad actúe dentro de sus atribuciones. Así, el estándar infraccional de gravedad es mayor en el caso del Presidente de la República que en el caso de los Ministros de Estado e Intendentes, quienes no deben incurrir en una infracción caracterizada por los calificativos mencionados. La gravedad de la infracción exigida a los Ministros de Estado y a los Intendentes es de una intensidad menor. Ella consiste solamente en infringir la Constitución.

Indican que, como lo ha dicho el profesor Alejandro Silva Bascuñán, en el estudio de la procedencia de las acusaciones que se dirijan a los Ministros de Estado, estos son “funcionarios públicos que actúan como órganos del Estado y asumen plena responsabilidad personal de sus actuaciones” (Alejandro Silva Bascuñán, “Tratado de Derecho Constitucional Tomo VII”, 1997).

De esta forma, los Diputados Acusadores sostienen que la Infracción de la Constitución se configura cuando, por alguna acción u omisión, las normas constitucionales dejan de tener aplicación en un caso concreto, desdibujando así los fines para los cuales dicha institución se encuentra creada en el ordenamiento constitucional.

Agregan que los autores Gonzalo García Pino y Pablo Contreras Vásquez, sostienen que “La infracción a la Constitución y las leyes, en síntesis, serían conductas cometidas por las autoridades que identifica la Constitución en contra de los preceptos y bienes jurídicos contenidos tanto en la ley como en la Constitución” (García Pino y Contreras Vásquez, “Diccionario Constitucional Chileno”. Cuadernos del Tribunal Constitucional, Santiago, 2014).

Afirman que la Constitución exige una responsabilidad “personal” de la autoridad, a quién le es aplicable una de las causales para la acusación constitucional y no una responsabilidad al órgano estatal. Así lo afirma también Alejandro Silva Bascuñán, al afirmar que los integrantes “de un órgano tienen responsabilidad en las decisiones de éste contrarias a derecho sólo en cuanto los actos u omisiones antijurídicas del órgano provengan, precisamente, de la intervención individual que les ha cabido en su generación” (Alejandro Silva Bascuñán, “Tratado de Derecho Constitucional”, Tomo II).

ii. Causal de Infracción a las leyes o dejar éstas sin ejecución

## Informe Comisión

Explican que, en este caso, el estándar infraccional consiste en una acción u omisión a través de la cual se quebranta la letra y el espíritu de una norma de rango legal. En este caso hay una infracción a la ley. La Constitución no requiere necesariamente que se haya causado un daño efectivo y real con la falta de aplicación de la ley, simplemente lo que se quiere evitar es la vulneración de la norma mediante la omisión de aquella.

En nuestro Derecho, señalan, la regla general es que las infracciones de las leyes se pueden cometer tanto por acción como por omisión, y no estando limitada esta causal por la propia Constitución a una infracción de carácter activo, debe entenderse comprendida dentro de las causales. De esta manera, El profesor Alejandro Silva Bascuñán ha dicho que “hay inejecución tanto cuando no se actúa como se debe, como cuando se deja de actuar estando obligado a hacerlo” (Alejandro Silva Bascuñán, “Tratado de Derecho Constitucional Tomo VII”, 1997).

Sobre la causal de infringir las leyes o haber dejado estas sin ejecución”, refieren que García Pino y Contreras Vásquez mencionan que pueden configurarse objetivamente como una falta de ejecución de la ley, entre otras, las siguientes situaciones: La falta de fiscalización exigida por la ley; y la inadvertencia de la ejecución exigida por órganos externos. Respecto de la ausencia de fiscalización, señalan: “puede existir inejecución de la ley en las etapas sucesivas de su puesta en marcha.

Consideran que pueden existir los recursos para darle efectividad, una institucionalidad que la respalda, una normativa reglamentaria que densifica y detalla las obligaciones jurídicas. Pero si no existe el vigor de la fiscalización y la voluntad de llevarla a cabo, probablemente, se frustrará el propósito del legislador”.

Refiriéndose a la inadvertencia de la ejecución exigida por órganos externos sostienen que “obedece a la lógica de pesos y contrapesos” y que “El Estado de Derecho contempla diversos mecanismos para ejercer su imperio. Para ello cuenta con un conjunto de controles intra-órganos e inter-órganos. Circunstancias como la advertencia del incumplimiento de una ley por parte de alguno de estos órganos (auditorías internas, dictámenes de la Contraloría General de la República, informes de una Comisión del Congreso o un acuerdo u observación de la Cámara de Diputados, entre otros) pueden transformar la inactividad del Ministro de Estado en un incumplimiento objetivo que debe satisfacer dentro de un plazo prudencial” (García Pino y Contreras Vásquez, “Diccionario Constitucional Chileno. Cuadernos del Tribunal Constitucional, Santiago, 2014).

Agregan que, el profesor Fernando Atria, quien ha intervenido como abogado sosteniendo acusaciones contra Ministros y defendiéndolos cuando son acusados. (Acusaciones contra los Ministros de Estado Rodrigo Hinzpeter K. y Carmen Castillo T, respectivamente); en todas sus presentaciones ha entregado la misma conceptualización de la causal consistente en “haber dejado las leyes sin ejecución”, sosteniendo que: “Esta causal, que procede por inactividad, muestra el sentido de las demás : el funcionario tiene el deber de desplegar sus potestades legales de la manera más apropiada para cumplir sus responsabilidades fijadas por ley, y si las despliega de modos imprudentes, de modo que las finalidades legalmente fijadas no se obtienen, habrá incurrido en ella. Lo mismo puede decirse del “abuso”: se trata precisamente de casos en los que una facultad se ejerce con finalidades distintas a las legalmente relevantes o de una manera que resulta desproporcionada e inadecuada a la luz de las finalidades legalmente relevantes.”

Estiman que es del caso señalar que la responsabilidad que se le imputa a la Ministra en caso

## Informe Comisión

alguno se refiere a problemas relacionados con la gestión de su Cartera, sino más bien a acciones u omisiones que importan un ilícito constitucional, y respecto de las cuales se le puede imputar personalmente participación.

El estatuto constitucional y legal de los Ministros de Estado, en especial el del Ministerio de Justicia en relación a Gendarmería de Chile

i. Normativa general aplicable

Afirman que resulta importante determinar cuál es el estatuto jurídico-constitucional de los Ministros de Estado, y la fuente legal que permite imputar a la Ministra de Justicia y Derechos Humanos las infracciones constitucionales y legales que se detallarán en los capítulos de la acusación constitucional, pues es en función de las potestades que la ley asigna al Ministerio de Justicia que debe apreciarse si se verifican los hechos que constituyen una causal de acusación constitucional, en vista que los Ministros de Estado son los colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado. Como es sabido, el gobierno y la administración del Estado corresponden al Presidente de la República, quien es el Jefe del Estado.

Explican que, de acuerdo a la Carta Fundamental, en su artículo 33° inciso primero, se establece que: “los Ministros de Estado son los colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado”. Ahora bien, cuando la Constitución señala en su artículo 33 que los Ministros de Estado son colaboradores del Presidente de la República, la jurisdicción constitucional ha entendido que “éstos no son meros ejecutores de la voluntad de quien los nombra en el cargo y la colaboración que prestan es sin intermediarios. Dicha colaboración es en las dos funciones que la Constitución le encomienda al Presidente de la República, esto es, tanto en la labor de gobierno como en la de administración. (STC 2246 cc. 31 a 33)”.

Agregan que el propio Tribunal Constitucional ha señalado que los ministros de Estado “... participan en el establecimiento de las líneas de conducción del Estado, que gobiernan, dirigen y proyectan las leyes a casos concretos colaborando con la administración que ejerce el Presidente...” (STC 379 cc. 64 y 65).

A su turno el artículo 1°, señalan que el inciso segundo, de la ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, sostiene que la Administración del Estado estará constituida, entre otros órganos, por los Ministerios.

Indican que, según el artículo 22°, de la misma Ley: “los ministerios son los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores, los cuales corresponden a los campos específicos de actividades en que deben ejercer dichas funciones”. Continúa señalando que “los ministerios deberán proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector”. A su turno, el artículo 23° prescribe que “los Ministros de Estado, en su calidad de colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República, tendrán la responsabilidad de la conducción de sus respectivos Ministerios, en conformidad con las políticas e instrucciones que aquél imparta”.

Por su parte, añaden que el Decreto Ley 3.346, de 1980, que fija la Ley Orgánica del Ministerio de

## Informe Comisión

Justicia y Derechos Humanos, en su artículo 2°, en lo que cabe poner atención para efectos de la presente acusación señala, en sus letras g), h) e i) que le corresponde al Ministerio: “Formular políticas, planes y programas sectoriales”, “Controlar el cumplimiento de las políticas, planes y programas sectoriales y evaluar sus resultados”, y “Dictar normas e impartir instrucciones a que deben sujetarse sus servicios dependientes y fiscalizar su cumplimiento.”

Estiman que, como se desprende claramente, no podrá la Ministra acusada esgrimir, para justificar su conducta, que no tenía las herramientas legales para impedir los hechos que han servido de antecedentes a esta acusación, ni la recurrente excusa de los problemas estructurales que se arrastran desde administraciones anteriores o décadas pretéritas.

A mayor abundamiento, expresan que el artículo 3°, del Decreto Ley mencionado, señala que los Servicios que conforman el sector Justicia están bajo su “dependencia o supervigilancia”, la que ejerce, de acuerdo al artículo 5°, mediante “La dictación de resoluciones, instrucciones y otras normas para el funcionamiento de las actividades del sector”

Por su parte, relatan que el Decreto Ley 2.859, de 1979, Ley Orgánica de Gendarmería de Chile, indica que esta institución jerarquizada, disciplinada y obediente, es un Servicio Público dependiente del Ministerio de Justicia.

Consideran que cabe enfatizar, y recordar; lo recién señalado y como, la Ley Orgánica del Ministerio, hace equivalentes o parte de la misma función la dependencia con la supervigilancia.

## ii. Vínculo jurídico entre el Ministerio de Justicia y Gendarmería de Chile

Sostienen que el vínculo jurídico entre Gendarmería de Chile y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y, particularmente, el rol ministerial en ese vínculo se puede encontrar, abundantemente en toda la doctrina administrativa y constitucional. Por ejemplo, en la publicación “85 años de vida institucional (1927 - 2012)” de la Contraloría General de la República se indica lo siguiente:

“A su vez, por regla general, todas estas entidades (se refiere a Órganos Públicos) deben estar bajo la dependencia o la tutela del Presidente de la República, ya que a él le corresponde la función de gobierno y de administración del Estado. El Presidente de la República es el que debe fijar las políticas y directrices que han de guiar a todos los órganos que forman parte de la Administración del Estado, para lo cual se le otorgan una serie de facultades, como el nombramiento de las máximas autoridades de la Administración, su remoción o destitución, la asignación de recursos, etc. En esta función, sus colaboradores inmediatos son los Ministros de Estado.”<sup>1</sup>

- De esta forma, ven como la Ministra Blanco, como colaborador inmediato del Presidente de la República tanto en la aplicación de los planes y programas instruidos por este, comparte también su deber de vigilancia respecto del efectivo cumplimiento de la legalidad en cuestión por parte de los funcionarios públicos de su respectiva cartera, detentando la responsabilidad correspondiente.

- Consideran que, en este sentido apunta la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, Ley N° 18.575, cuando expresa en los artículos 19, 20, 22 y 25 la relación jurídica que existe entre el Presidente, los Ministros de Estado y los Servicios públicos. Dichas normas dicen lo siguiente:

## Informe Comisión

“Artículo 19.- Los Ministerios son los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores, los cuales corresponden a los campos específicos de actividades en que deben ejercer dichas funciones.

Para tales efectos, deberán proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector.”

“Artículo 20.- Los Ministros de Estado en su calidad de colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República, tendrán la responsabilidad de la conducción de sus respectivos Ministerios, en conformidad con las políticas e instrucciones que aquél imparta.”

Artículo 22, incisos primero y segundo: “Los Ministerios son los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores, los cuales corresponden a los campos específicos de actividades en que deben ejercer dichas funciones.

Para tales efectos, deberán proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector.”

“Artículo 25.- Los servicios públicos son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua. Estarán sometidos a la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República a través de los respectivos Ministerios, cuyas políticas, planes y programas les corresponderá aplicar, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 27.”

Afirman que así, se deja en evidencia la directa relación jurídica existente entre la Ministra de Justicia, Javiera Blanco, y Gendarmería como un servicio público dependiente de su Ministerio.

Agregan que la Contraloría ha indicado que “se ha entendido que la dependencia da lugar a una relación de jerarquía entre la máxima autoridad del Estado y el servicio público, aquello explica que también se le denomine vínculo de jerarquía. En razón de lo anterior, se entiende que la jerarquía otorga un conjunto de poderes o facultades que son inherentes a tal calidad... (incluyéndose) el ejercicio de un control jerárquico permanente sobre su gestión...”.

Por otra parte, mencionan lo indicado en el libro “Derecho Administrativo General” cuyo autor es el actual Contralor General de la República, señor Jorge Bermúdez Soto, el que en su página 406 indica:

“Los Ministerios son los órganos superiores a través de los cuales se dirige toda la actividad administrativa de los diversos sectores en que se distribuye la actuación de la Administración del Estado. De esta manera todos los demás órganos se conectan con el centro unitario de la Administración<sup>3</sup>. Los órganos administrativos se relacionan con el Presidente de la República a través de los distintos Ministerios...”. El mismo texto expresa, en su página 416 que “... la jurisprudencia administrativa ha manifestado que los Ministros no se encuentran sometidos a las normas sobre responsabilidad administrativa, es decir, aquella que determina la CGR, sino a aquellas disposiciones que regulan su responsabilidad política ante el Congreso, sin perjuicio de la responsabilidad civil y penal que les pueda asistir<sup>4</sup>.”.

## Informe Comisión

Por lo tanto, estiman que pueden concluir que existe una relación de dependencia entre Gendarmería, como servicio público centralizado, y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, los cuales son necesarios para fundamentar las infracciones constitucionales y legales en los que incurrió la Ministra. Teniendo presente que la relación jerárquica entre la Ministra y el Jefe del Servicio es de autoridad superior a subordinado.

## Capítulos de la acusación constitucional

Transcribiendo los requisitos del artículo 51 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, precisan cada capítulo.

a. Capítulo 1°. Otorgamiento a algunos funcionarios de Gendarmería de Chile de aumentos considerables en sus remuneraciones, grados en la escala de sueldos, pago indebido de asignaciones o bonificaciones en los meses inmediatamente anteriores a su retiro del servicio, sin atender a criterios de carrera funcionaria, con el único y exclusivo fin de obtener una pensión de retiro o jubilación mayor, a las que corresponden en derecho.

Se refiere al otorgamiento a algunos funcionarios de Gendarmería de Chile de aumentos considerables en sus remuneraciones, grados en la escala de sueldos, pago indebido de asignaciones o bonificaciones en los meses inmediatamente anteriores a su retiro del Servicio, sin atender a criterios de carrera funcionaria, con el único y exclusivo fin de obtener una pensión de retiro o jubilación mayor, a las que corresponden en derecho. Explican en qué consiste la práctica, la cantidad de funcionarios que la han utilizado entre los años 2014 y 2016; agregan que si bien el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos no calcula ni paga las pensiones de los funcionarios de Gendarmería, dicha institución forma parte de la administración central del Estado, y es dependiente del Ministerio de Justicia, conforme con el artículo 1° y 2° del Decreto Ley N° 2859, de 1979, que establece la Ley Orgánica de Gendarmería. A mayor abundamiento.

Por ello consideran que la Ministra de Justicia, en adelante la Ministra, tenía la obligación de conocer de los hechos ocurridos en torno a las pensiones ilegales que recibían ciertos funcionarios de Gendarmería, y por tanto tomar las medidas correspondientes; sostienen que no realizó las gestiones tendientes a corregirlas en base a la información que manejaba y que daban cuenta de que se pagaban pensiones por sobre el límite legal.

Destacan el dictamen N° 58.769 de fecha 9 de agosto del presente año de Contraloría General de la República ratificó la ilegalidad de las pensiones por sobre el máximo legal de 60 UF.

Hacen alusión expresa a casos concretos como de los señores Ema Myriam Olate Berríos, Óscar Garcés Cid, y Edita Ana Cortés Cortés, y las consideraciones del dictamen al respecto.

Asimismo, hacen referencia a la comparecencia de la Ministra de Justicia y Derechos Humanos, señora Javiera Blanco, a la sesión especial de sala, el pasado 2 de agosto, del año en curso, en cumplimiento del artículo 52, N° 1, letra b, de la Constitución Política de la República, en particular en cuanto a que en dicha oportunidad desconoció haber sabido los montos de las pensiones que se recibían al interior de Gendarmería, por la razón de que el Ministerio no “calcula ni paga las pensiones”, sin embargo, también reconoció que había tenido conocimiento de sumarios, y que por la misma razón había iniciado un plan de auditorías. Agregan que la señora Blanco se desempeñó como Sub Secretaria de Carabineros de Chile, entre el 10 de Septiembre del año 2006 y el 11 de Marzo del año 2010; lo que les permite suponer, o derechamente no creer que no haya tenido conocimiento de las prácticas en Gendarmería aprovechando el sistema previsional de

## Informe Comisión

Dipreca.

Luego se refieren al caso del Jefe de la Unidad de Participación Ciudadana, Pedro Hernández, quien tras haber sido nombrado en dicho cargo en enero de 2016; al mes siguiente inició los trámites de su retiro, solicitando una pensión con su última remuneración. Indican que conforme con una comunicación leída por la Diputada Sabat durante la comparecencia del día 2 de agosto de este año, la Ministra habría estado informada, e incluso instruido dicho nombramiento.

Aseveran que La Ministra y el Gobierno, inicialmente, intentaron sostener que todo lo descrito era legal y las Resoluciones que otorgaron los beneficios habían cumplido con el trámite de Toma de Razón, por parte de la Contraloría General de la República, actitud que habría cambiado con el dictamen más arriba referido.

Consideran que la Ministra no puede alegar desconocimiento de la crítica situación ética en la que se encontraba el Servicio; ni que sus actuaciones personales al respecto, contribuían a ello. Para ellos se fundamentan en lo advertido a la Ministra por la Asociación de Directivos, Profesionales, Técnicos, Administrativos y Auxiliares Gendarmería de Chile (Adiptgen) a través y mediante carta de su Presidenta Nacional, Viviana Camilo Flores.

Finalmente, concluyen que, en base a los hechos descritos en el presente capítulo, los Diputados acusadores estiman una infracción de ley, imputable a la Ministra de Justicia y Derechos Humanos, señora Javiera Blanco, por la vulneración que ha existido de los artículos 6°, de la Ley 19.200; 5°, del Decreto Ley N° 3501; artículo 9, inciso 1°, de la Ley 18.675, en relación con las pensiones que excedieron de las 60 UF al interior de Gendarmería de Chile, Es por esto que sostienen que se configura la causal de acusación constitucional.

b. Capítulo 2°. Incidir ilegalmente en nombramientos irregulares de funcionarios de Gendarmería de Chile, sin atender a los principios de carrera funcionaria y para objetos ajenos a los fines de la institución señalada; infringiendo el principio de probidad.

Afirman que la Ministra habría presionado al Director Nacional de Gendarmería de Chile en la contratación de personal, a pesar de que dicha competencia recae exclusivamente en el Director de dicha institución, en conformidad al artículo 13, de la Ley 18.834, y artículo 6°, N° 8 y 9, del Decreto Ley N° 2859, que fija Ley Orgánica de Gendarmería de Chile.

Así, señalan los casos del ascenso a grado IV, del suboficial mayor Pedro Hernández, por orden directa desde el Ministerio de Justicia; un oficio de la Ministra Javiera Blanco dirigida al Director Nacional de Gendarmería, Tulio Arce, en el que ordena la contratación de 5 funcionarios a contrata, especificando el grado y la unidad en que debían ser contratados; finalmente, también se señala el caso del funcionario Rodrigo Sepúlveda, perteneciente al Centro de Estudios y Trabajo (CET) de Osorno, quien fue desvinculado en octubre de 2015, que sin embargo, después de una conversación entre la Ministra de Justicia y un parlamentario fue reincorporado por decisión personalmente impulsada por la Ministra.

También añaden que la conducta ministerial, inconstitucional e ilegal, no sólo ha determinado contrataciones o nombramientos; sino también desvinculaciones o despidos. Así explican el caso del Jefe de Reinserción Social de Gendarmería de Chile, don Hugo Espinoza Grimalt, (Director de Gendarmería entre 1998 y 2002).

En relación con el nombramiento de determinados funcionarios en Gendarmería, los Diputados

## Informe Comisión

acusadores estiman que existe una infracción de ley en que incurre la Ministra de Justicia, en el sentido de no tener competencia legal para determinar nombramientos de personal para cargos que queden vacantes, o de cualquier otro tipo, en Gendarmería de Chile. Precisan que se incurre con esta infracción de acuerdo al artículo 6° Número 8, del Decreto Ley 2859, que fija la Ley Orgánica de Gendarmería, así como también en una infracción del artículo 7°, inciso primero, de la Constitución, al excederse de sus competencias.

Analizan en particular los casos de la contratación como Jefe de Departamento del señor Pedro Hernández, que era Presidente de la Asociación Nacional de Funcionarios Penitenciarios (ANFUP), en especial mencionan que la Diputada señora Marcela Sabat, con motivo de la interpelación a la Ministra, leyó una comunicación de Pedro Hernández, por el cual se evidencia el conocimiento de la Ministra de la situación que existía. Consideran que lo anterior no se condice con lo sostenido por la propia Ministra Blanco, quien ha expresado por los medios de comunicación, y refrendado en la Sesión 49°, de la 364° Legislatura, que ni ella como Ministro ni el Ministerio tienen relación con la contratación, reiterando que eso es una facultad que solo le corresponde al Director Nacional de Gendarmería, de acuerdo con las normas legales. También se refieren, en este ámbito, a la contratación del funcionario don Rodrigo Sepúlveda quien, sostienen, fue reincorporado por instrucción de la Ministra

También se refieren al Oficio Ordinario N° 342, de fecha 19 de enero de 2016, por intermedio del cual la Ministra solicita al Director Nacional de Gendarmería, señor Tulio Arce la contratación de las personas que se detallan, en los grados, estamentos y calidad jurídica que indica.

Los Diputados acusadores, consideran que resulta una infracción a la Ley Orgánica de Gendarmería, Decreto Ley 2859, que en su artículo 6°, Número 8, tanto en el caso de la contratación del señor Pedro Hernández como Jefe de la Unidad de Participación Ciudadana, cargo que correspondía a funcionario de planta. Misma infracción se configura en el caso del personal que, de acuerdo con los acusadores, la Ministra ordena contratar en el oficio más arriba mencionado.

Los acusadores consideran que la facultad del Director Nacional, debe entenderse, que apunta tanto a la decisión como a la designación del cargo. Por ello, estiman, no salva la situación el que la Ministra justificó el hecho alegando que simplemente solicita la contratación de determinados funcionarios en comisión de servicio. Por lo anterior consideran que se estaría vulnerando por parte de la Ministra el artículo 7°, inciso primero, de la Constitución Política de la República, toda vez que se excedió de su competencia. Posteriormente se explayan sobre el sentido y alcance del mencionado artículo 7°, agregando que por los hechos mencionados, teniendo presente las comunicaciones que se hicieron públicas, el oficio enviado por la Ministra al señor Tulio Arce, y del propio testimonio del ex Director Nacional de Gendarmería, los antecedentes demuestran, según los acusadores, que la Ministra realizó acciones más allá de lo que le permitía la ley, que de hecho no le otorga facultad alguna respecto de la contratación de funcionarios de Gendarmería, infringiendo abiertamente el principio de juridicidad establecido en los artículos 6° y 7°, de la Constitución en lo relativo a la competencia con que pueden actuar los órganos del Estado. Asimismo, explican los alcances de los principios de legalidad y de responsabilidad. Sobre este último precisan que la infracción al deber de probidad, si bien da origen a responsabilidad administrativa, constituye en sí una infracción del texto constitucional y alcanza la labor incluso de los colaboradores directos e inmediatos en la función de gobierno. Se refieren, al efecto, al dictamen 73.040 del año 2009, de la Contraloría General de la República, que señaló particularmente respecto al deber de probidad en la función pública, es competente dicho órgano

## Informe Comisión

de control para declarar si el obrar de los Ministros de Estado se han ajustado o no al marco legal y constitucional; pero que en definitiva es la Cámara de Diputados quien puede perseguir su responsabilidad:

Explican que el marco jurídico de la probidad se encuentra regulado en la actualidad tanto a nivel legal como constitucional. En el artículo 8° de la Constitución Política de la República dispone que “El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones”, en tanto que a nivel legal, se remiten al inciso segundo del artículo 3°; al inciso primero del artículo 52 de la Ley 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; a la Ley N° 20.880, Sobre Probidad en la Función Pública y Prevención de los incisos segundo de su artículo 1°, y se remiten a un fallo del Tribunal Constitucional (STC 1413 cc. 13 y 14), a la opinión del profesor Julio Pallavicini Magnere, y finalmente, al artículo 62, de la ya citada ley N° 18.575, en cuanto a que describe una serie de conductas que afectan, de manera especial, el principio de la probidad administrativa.

Estiman que es evidente que la Ministra ha transgredido el principio de probidad en a través del ya referido oficio ordinario N° 342, estiman que dejó en evidencia que faltó a la verdad; agregan que las afirmaciones del ex Director Nacional de Gendarmería de Chile, Tulio Arce, dejan en evidencia que la Ministra, directa o indirectamente, intercedía ante él para que determinadas personas obtuvieran un ascenso o nombramiento; que en forma mediata perseguían preparar y mejorar su proceso de jubilación. Luego se refieren a las declaraciones en medios de prensa del señor Arce sobre el punto

Añaden que el actuar de la Ministra transgrediría los principios de eficiencia y eficacia que son reconocidos por nuestro legislador orgánico en la ley N° 18.575, constituyendo un imperativo que la Administración pública debe observar en el ejercicio de sus funciones. En este sentido, como lo señala el artículo 62 número 8, estiman que la inobservancia de los principios de eficacia y eficiencia puede llegar a constituir una trasgresión del principio de probidad administrativa, lo que ocurre en la especie, por la utilización política del servicio y la manipulación de la carrera funcionaria. Luego se explayan sobre los principios y eficacia, en particular en cuanto a importan reconocer que la legitimidad de los actos de los órganos de la Administración no sólo encuentran abrigo en el principio de legalidad, sino que además se requiere un actuar oportuno y conforme a un racional uso de los recursos, mejorando la gestión pública.

Por todo lo anteriormente expuesto los Diputados acusadores, consideran que la Ministra de Justicia y Derechos Humanos, ha infringido el artículo 6°, Número 8, del Decreto Ley 2859, que fija la Ley Orgánica de Gendarmería, en consideración a que dicho artículo solo faculta al Director Nacional de la institución a realizar los nombramientos de cargos vacantes, y del inciso primero del artículo 7°, de la Constitución Política de la República, por cuanto se excedió a sus funciones y atribuciones otorgadas por la Constitución o las leyes. Asimismo, que los hechos constitutivos de este capítulo transgredieron el principio de probidad en la función pública, con infracción a los artículos 3°, 52° y 62° números 2° y 8° de la ley 18.575, así como el inciso primero del artículo 8° de la Constitución Política de la República. Es por eso que estiman y sostienen que es procedente la acusación constitucional.

## Petición

Finalmente, en virtud de los antecedentes de hecho y derecho, tanto en el orden constitucional como legal, y en uso de las atribuciones que la Constitución Política de la República de Chile otorgan a los miembros del Congreso Nacional, y en especial a esta Cámara de Diputados,

## Informe Comisión

solicitan que se tenga por interpuesta Acusación Constitucional contra la Ministra de Justicia y Derechos Humanos, ya individualizada Mónica Javiera Blanco Suárez por infracción a la Constitución Política de la República, en especial los artículos 6°, 7°, 8°, inciso primero; y a los Decretos Leyes 3.346 y 2.589 e infracciones a los artículos 3°, 52° y 62° de la ley 18.575, en lo pertinente a los aspectos relatados en el cuerpo del escrito, declararla “ha lugar” en conformidad al artículo 52, N° 2, de la Constitución Política, con el objeto de declararla culpable y, en definitiva, se le destituya del cargo de Ministro de Estado, en los términos que nuestra carta fundamental establece.

## SÍNTESIS DE LA CONTESTACIÓN A LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

## Texto de la contestación

El documento íntegro tenido a la vista por los señores Diputados integrantes de la Comisión y que fue tenido en consideración para resolver esta acusación constitucional, consta en el hipervínculo que se agrega a continuación, para facilitar su consulta:

<https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=81448&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>

## Introducción

Junto con manifestar que la presentación de dos acusaciones afecta su derecho a un debido proceso explica que hará uso de la cuestión previa y en el caso de no ser acogida, la contestación a la acusación.

## Primera parte: formula cuestión previa

## I. PRIMER ARGUMENTO DE CUESTIÓN PREVIA: SE PRETENDE DESNATURALIZAR LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

## 1. No es el mecanismo apto para establecer responsabilidad política

En síntesis, sostiene que por tener nuestro país un régimen de gobierno presidencial, sólo el Presidente de la República puede hacer efectiva la responsabilidad política de los Ministros de Estado, a diferencia con el juicio político propio de los regímenes parlamentarios, el cual se basa “en la confianza política que debe existir entre el Parlamento y ciertas autoridades del Estado. Su objetivo es destituir a estas autoridades cuando pierden dicha confianza, sin necesidad de comprobar la existencia de delitos u otras faltas previamente tipificadas. Explica que, en Chile la acusación constitucional tiene como objetivo final la destitución de altos funcionarios del Estado cuando hayan cometido faltas o delitos previamente tipificados en la Constitución y que por ello, una acusación constitucional no puede convertirse en un mecanismo de control político. Afirmar que la responsabilidad que se hace efectiva en la acusación constitucional es jurídica, aunque no necesariamente penal, y en ella el elemento político juega con una especial relevancia, pero no la determina. Agrega que existen antecedentes en este en varia de las Comisiones Informantes y la Cámara de Diputados al rechazar acusaciones, en el sentido de que no se trata de un mecanismo de fiscalización, ni como un mecanismo de control meramente político.

## 2. La acusación constitucional de autos formula reproches de índole político y moral a mi autoridad

Asevera que los acusadores utilizan esta acusación constitucional con el propósito de manifestar su disconformidad con la gestión de un servicio público, como es Gendarmería de Chile. Por ello

## Informe Comisión

entiende que los hechos que describen, vaga y confusamente relatados, y sin mayor esfuerzo probatorio que los fundamenten, lo único que buscan es generar un cuadro artificialmente creado para generar un escenario de crítica política y no para fundar un reproche de carácter jurídico-constitucional.

### 3. La acusación constitucional de marras se utiliza como instrumento de censura política

Por el ya señalado argumento de que en Chile existe un régimen presidencial, opina que no puede admitirse a tramitación una acusación constitucional que busca convertirse en una herramienta de control frente a las divergencias políticas. Lo contrario, implicaría desvirtuar su esencia, ya sea por la forma que fue concebida, es decir, como un procedimiento de imputación de responsabilidad por causales tipificadas. En suma, el considera que el libelo acusatorio desnaturaliza el sentido de la acusación constitucional en nuestro régimen político, utilizándolo como un mecanismo de censura política, por lo que debe declararse improcedente.

## II. SEGUNDO ARGUMENTO DE CUESTIÓN PREVIA: LA ACUSACIÓN CARECE DE FUNDAMENTACIÓN RAZONABLE

Hace presente que una acusación constitucional acarrea gravísimas consecuencias en caso de acogerse, pues supone la pérdida del condenado del derecho humano fundamental a ser elegido y a desempeñar funciones públicas por el plazo de cinco años. Por lo mismo, se exige que quienes acusan deban fundamentar su presentación de forma razonable. Si lo anterior no se cumple, se hace imposible efectuar una defensa adecuada y se vulnera las normas del debido proceso, por cuyo cumplimiento debe velar esta H. Cámara de Diputados.

Considera que lo anterior no se cumple por las siguientes razones:

#### 1.El libelo contiene graves errores formales:

a) En la página 2 del libelo acusatorio señalan que la ministra asumió la cartera de Justicia y Derechos Humanos a contar del 11 de marzo de 2015. En tanto que asumió desde el 11 de mayo de 2015, tal como demuestra el decreto supremo, de 11 de mayo de 2015, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

b) Le imputan supuestos conocimientos que debería tener gracias a su función en gobiernos anteriores en la Subsecretaría de Carabineros, sin señalar fechas o el periodo en que ejerció dicho cargo, y tampoco pruebas. Agrega que los supuestos hechos que debería tener conocimiento en razón de dicho cargo datan del año 2013, año en que no se desempeñaba en la Administración del Estado.

#### 2.La acusación posee contradicciones entre lo expuesto y lo solicitado:

a) Afirma que la acusación no precisa las causales que invoca: en los capítulos introductorios, los acusadores sostienen que la responsabilidad puede configurarse por infracción o inejecución de la ley. Asimismo, el contenido del capítulo primero acusatorio sostiene la responsabilidad de la Ministra por no haber fiscalizado el abultamiento de remuneraciones (omisión) dentro de Gendarmería. Sin embargo, al concluir dicho capítulo y en la sección petitoria del escrito "estiman una infracción a la ley imputable a la Ministra de Justicia y Derechos Humanos", es decir no por omisión.

## Informe Comisión

b) Sostiene que la acusación no individualiza debidamente las normas infringidas. Así, la acusación en su sección petitoria final invoca la infracción a los artículos 6°, 7° y 8° inciso primero de la Constitución Política, de los decreto ley N° 3.346 y N° 2.589 y, además, de los artículos 3°, 52 y 62 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (en adelante "LOCBGAE"). Sin embargo, en el desarrollo de los capítulos acusatorios propiamente tales, las normas citadas no concuerdan. Entiende que no precisar las causales en virtud de las cuales se le acusa constitucionalmente constituye una severa deficiencia que deja en evidencia la ineptitud del libelo.

### 3. La acusación contiene presunciones que invierten la carga de la prueba

La acusación deducida contiene groseras, y en ocasiones maliciosas, presunciones que apuntan a dar por probados hechos y desprender conclusiones. Articulan un entramado de afirmaciones injuriosas que, alterando la carga de la prueba, pretende configurar una responsabilidad inexistente. Posteriormente desarrollan el principio "el principio onus probandi o carga de la prueba, que es aquel por medio del cual quien acusa debe probar los hechos de la acusación, exonerándose el acusado de tener que probar su inocencia".

El libelo acusatorio, en cambio, presume sin prueba alguna mi conocimiento de una supuesta práctica de abultamiento de remuneraciones.

Adicionalmente, infieren un deber de conocimiento e injerencia por parte de esta ministra en la determinación de las pensiones de Gendarmería de Chile, sin fundamento legal ni fáctico.

En el capítulo segundo, los acusadores infieren una intención determinada por parte de esta Ministra en la dictación del oficio N° 342, no sólo respecto del objeto inmediato de su dictación, sino igualmente respecto de la intención última del mismo.

Considera que el objetivo de los acusadores no es imputarle responsabilidad por hechos propios dentro de la esfera de mis competencias, que constituya una de las causales que la Constitución prevé para ello, sino que constituyen un conjunto de declaraciones de carácter injuriosas, calumniosas y maliciosas en torno a mis labores como Ministra de Estado.

### 4. Los acusadores imputan responsabilidad sin señalar el estándar de conducta debido

Considera que la presente acusación constitucional contiene contradicciones manifiestas, no precisa las causales que invoca, no subsume los hechos que denuncia en tales causas y se funda en presunciones, debe concluirse que presenta defectos en su formulación que impiden que pueda ser admitida a tramitación.

### 5. La acusación no contiene Capítulos acusatorios

Afirma que la acusación no presenta cargos fundados, basados en hechos acreditados y constitutivos de las causales establecidas en la Constitución, pues no contiene una descripción de hechos que sean subsumidos en infracciones legales o constitucionales. Sostiene que conforme con el artículo 51 de la Ley Orgánica del Congreso Nacional, están compuestos por tres elementos. En primer lugar, el elemento normativo, referido a la causal. En segundo lugar, el elemento fáctico que configura la causal. Finalmente, la subsunción de los hechos en la causal, esto es, la descripción de la forma en que los hechos dan lugar a la causal. Este es el elemento central de los capítulos acusatorios. Su ausencia, estima, da lugar meramente a un relato de hechos inconexos

## Informe Comisión

acompañado de la enunciación de una norma constitucional.

Estima que la falta de capítulos acusatorios en el libelo deducido es evidente ya que se refieren a las causales de “infringir la Constitución o las leyes” y de “haber dejado éstas (las leyes) sin ejecución” como un todo, sin distinguir las entre sí.

Considera que, respecto de Ministros de Estado la causal de “dejar sin ejecución las leyes” sólo se refiere a la conducta omisiva de no realizar los actos necesarios para dictar los reglamentos de ejecución de las leyes.

Añade que los acusadores describen una serie de hechos en cada “capítulo acusatorio” de su presentación, pero omiten abiertamente señalar bajo qué causal deben ser subsumidos y de qué forma se realizaría tal subsunción.

Considera que no podría ser de otra manera ya que los hechos descritos escapan al mi ámbito de su competencia.

Concluye que por la ausencia de capítulos acusatorios que adolece el escrito de acusación exige que la acusación sea desechada de plano, ya que no cumple con el estándar más elemental para dar lugar a un juicio constitucional: no fija un objeto de la controversia, no delimita el ámbito de competencia de los órganos que deban pronunciarse sobre mi supuesta culpabilidad y no le permite ejercer su derecho de defensa.

### III. TERCER ARGUMENTO DE CUESTIÓN PREVIA: SE VULNERA EL CARÁCTER DE ULTIMA RATIO

#### 1. La acusación constitucional es una herramienta de ultima ratio

Considera que la acusación constitucional es excepcional dado que altera la tradicional distribución de los Poderes del Estado para funcionar como un mecanismo de frenos y contrapesos, asignado funciones jurisdiccionales al Poder Legislativo. También porque requiere que los hechos que se imputen a las altas autoridades, sean extraordinarios y graves, pero asimismo -y estima que el libelo precisamente carece de ello- se requiere que las imputaciones sean claras, precisas y determinadas. También, en parte, por la gravedad de la sanción que se impone en caso de prosperar. Además, sólo procede contra determinadas autoridades y por determinadas causales establecidas específicamente para cada autoridad acusable. Por ello una medida que debe utilizarse cuando aquello que busca la Constitución no es posible conseguirlo de ninguna otra manera: se deberían buscar y ejecutar todas las otras medidas antes de la acusación constitucional. Concluye que la acusación constitucional deducida en mi contra vulnera este carácter de ultima ratio de esta institución.

#### 2. El libelo acusatorio vulnera el carácter excepcional de una acusación constitucional

En resumen, la Ministra sostiene que siendo la institución de la acusación constitucional el último mecanismo que se usa para perseguir la responsabilidad de la autoridad respectiva, y dado que ella no es una forma de fiscalización, resulta contrario a la Constitución que se use existiendo hoy en día instancias de investigación en paralelo. Agrega que la interpelación a que se la sometió, la solicitud de antecedentes al Gobierno que se realizó con posterioridad a ella y el funcionamiento de las comisiones investigadoras de la Cámara, dan cuenta de que aún existen mecanismos que están funcionando y que buscan establecer las responsabilidades por determinadas situaciones que los diputados consideran como contrarias al ordenamiento jurídico. Considera que este

## Informe Comisión

adelantamiento de la responsabilidad vulnera el carácter de ultima ratio de esta acusación.

#### IV. CUARTO ARGUMENTO DE CUESTIÓN PREVIA: SE UTILIZA LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL COMO UN MECANISMO DE FISCALIZACIÓN

A través del libelo acusatorio los diputados buscan fiscalizar diversas situaciones dentro de Gendarmería, lo que distorsiona las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados de fiscalización de los actos del Gobierno.

Este uso indebido de la institución es inútil para la pretensión fiscalizadora de los diputados y genera un incentivo negativo para el régimen institucional chileno, al ser menor el quórum para acusar constitucionalmente que para fiscalizar.

##### 1. Improcedencia de utilizar una acusación constitucional para fiscalizar los actos de Gobierno

Asevera que el libelo acusatorio se refiere a materias propias de la marcha interna de Gendarmería. Lo anterior implica el uso de la responsabilidad constitucional con fines fiscalizadores, lo que estima no resulta procedente en el marco de nuestro ordenamiento jurídico. Considera que el orden que se dio a las facultades de fiscalización de y acusación constitucional, en el artículo 52 de la Constitución, en numerales separados, le da un orden que no es azaroso, dado que así lo estableció la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, que cambió el orden que tenían estas facultades en la Constitución del 1925, estableciendo en primer lugar la fiscalización de los actos del Gobierno, para evitar una interpretación que pudiera confundir la facultad fiscalizadora con la acusación constitucional, pues la primera bien podría entenderse como paso previo a ésta, siendo que eran atribuciones distintas. Luego diferencia la facultad fiscalizadora (prospectiva) de la acusación constitucional, que tiene fines meramente represivos.

Por ello concluye que los diputados acusadores buscan fiscalizar los actos del gobierno a través de la acusación constitucional que presentaron. Agrega que esto desnaturaliza tanto la institución de la acusación como la atribución de fiscalizar los actos gubernamentales, lo que transgrede gravemente el diseño institucional, el sistema de pesos y contrapesos y el carácter de ultima ratio de la acusación constitucional.

##### 2. Los acusadores buscan fiscalizar el funcionamiento de Gendarmería

Sostiene que esto se desprende de la lectura del libelo, lo que daría cuenta de la confusión de facultades que están llevando adelante los parlamentarios, los que han intentado mezclar dos instituciones diversas como son la fiscalización y la acusación, en una sola. Reconoce que los diputados están en su derecho de fiscalizar estas actividades, pero ello deben ejercerlo en la forma y con los requisitos establecidos por la propia Carta Fundamental y no mediante una acusación constitucional.

##### 3. Es inútil, improcedente y contrario a la Constitución la utilización de la acusación constitucional como mecanismo de fiscalización

Opina que la desnaturalización de las instituciones de la acusación constitucional y de las facultades de fiscalización de la Cámara, además de ser inútil, provoca la ineficiencia e ineficacia de los recursos públicos, vulnera el carácter de ultima ratio de la acusación y genera incentivos perversos para el sistema institucional. Procede a señalar ejemplos, así indica que, el primer capítulo aborda temas remuneratorios y de pensiones de retiro de dicho servicio público, que

## Informe Comisión

explicita. Por su parte, estima que el segundo capítulo se refiere a materias de contratación de personal tales como nombramientos y otros que explicita.

a. Existen instancias de fiscalización en curso

Indica que existen tres Comisiones investigadoras, más interpelación y posterior solicitud de antecedentes que se refieren a las mismas materias. Sostiene que esta duplicación demuestra patentemente la inutilidad de la presente acusación constitucional y, además, produce un ineficiente e ineficaz uso de los recursos públicos, con el natural desgaste que ello genera para el Congreso Nacional<sup>35</sup>.

b. La insatisfacción con las informaciones y las respuestas obtenidas en las comisiones investigadoras y la interpelación no puede dar lugar a una acusación constitucional. Reitera que la Carta Fundamental distingue claramente entre ambas funciones y los motivos por lo que se alteró los numerales del actual artículo 52 de dicha Carta. Termina sosteniendo que los diputados consideren insuficientes los antecedentes e informaciones que se obtuvieron de la interpelación y de las comisiones investigadoras en curso no puede dar lugar a la presente acusación constitucional.

c. Si se da lugar a la acusación constitucional se incentivaría su incorrecto ejercicio

Afirma que las facultades de fiscalización que la Constitución le otorga a la Cámara poseen determinados quórum, como la mayoría o un tercio de los diputados presentes o un tercio y dos quintos de los diputados en ejercicio. Tales requisitos son mayores que el impuesto por la Carta para acusar a un ministro, requiriéndose para ello solamente de 10 a 20 diputados. Opina que esto apunta a socavar los equilibrios que la Constitución ha establecido. Añade que se vulnera el carácter de ultima ratio que tiene la acusación constitucional, ya que incentiva un uso liviano de la acusación al poseer requisitos más fáciles de cumplir, que no toma en cuenta sus potentes efectos.

## V. QUINTO ARGUMENTO DE CUESTIÓN PREVIA: LOS DIPUTADOS ACUSAN RESPONSABILIDAD POR HECHOS DE TERCEROS

### 1. El concepto de responsabilidad y su relación con la acusación constitucional

Basándose en doctrina que indica, sostiene que las autoridades, en particular los Ministros de Estado, son plenamente responsables de sus actos en sede civil por incumplimientos contractuales o hechos extracontractuales, y también lo son en sede penal por delitos o cuasidelitos. Su autoridad no los exceptúa de dichos regímenes. Tratándose de su responsabilidad política, ésta únicamente le corresponde hacerla valer al Primer Mandatario dado nuestro régimen presidencial de gobierno.

En este marco, la acusación constitucional constituye eminentemente un juicio de reproche jurídico en contra de determinadas autoridades, lo que requiere, en principio, la verificación de un hecho, antijurídico, en el sentido que coincida con alguna de las causales tipificadas por la Constitución, que sea atribuible al ámbito de competencias de una persona acusada y el nexo causal típico entre el hecho y la acción u omisión de dicha autoridad. Por eso es que la responsabilidad constitucional es directa y personal de la autoridad acusada, porque únicamente pueden responder por sus propios actos, dentro la esfera de sus atribuciones.

## Informe Comisión

Afirma que en los diputados acusadores se sustentan en hechos en que ella ha intervenido en forma indirecta, con lo que demuestran el desconocimiento de los requisitos para el empleo de este mecanismo de control constitucional.

2. Los acusadores imputan hechos que escapan del ámbito de competencia de esta Ministra de Justicia y Derechos Humanos

Sobre esto, aclara que el órgano Ministerio de Justicia y Derechos Humanos está compuesto por sub-órganos. Cada uno de estos sub-órganos posee sus propias funciones y ámbitos de competencias para ello. En virtud de esta orgánica que responde a un modelo de separación de funciones, es falso sostener que la Ministra deba ejercer el control jerárquico de los servicios centralizados que dependan del Ministerio, por cuanto dicho control le compete al Director Nacional de Gendarmería, en su caso, de conformidad a su ley orgánica.

a. El Ministro de Justicia y Derechos Humanos no es el Jefe Superior de Gendarmería de Chile.

Junto con entregar otros antecedentes, en lo fundamental señala que el nombramiento y remoción del Director Nacional de Gendarmería es una competencia privativa del Primer Mandatario, de acuerdo al artículo 32 N° 10 de la Constitución. Por eso el artículo 5° del decreto ley N° 2.859 que fija la ley orgánica de Gendarmería de Chile señala que “El Director Nacional será nombrado por el Presidente de la República y permanecerá en el cargo mientras cuente con su confianza. Luego, agrega que es dicho Director quien ejerce el control jerárquico sobre sus subalternos, pues él es el jefe de servicio. Para fundamentar esto se remiten al artículo 5° del decreto ley N° 2859.

Junto con citar doctrina, expresa que su función respecto de Gendarmería se circunscribe a colaborar con el Presidente de la República en la dictación de las políticas nacionales y normas técnicas a las que se deberá sujetar el funcionamiento del servicio (artículo 31 de la LOCBGAE). Añade que por la dictación de la ley N° 20.885, que crea la Subsecretaría de Derechos Humanos, se trasladó la competencia de coordinar las acciones de los órganos y servicios públicos del sector al Subsecretario de Justicia.

En cuanto a la acusación de que ha incidido ilegalmente en nombramientos irregulares de funcionarios de Gendarmería de Chile, señala que es obligación del Director Nacional de Gendarmería, de acuerdo con el artículo 6° del decreto ley N° 2.559, de 1979.

b. Acusan hechos que no son siquiera competencia del Sector Justicia

Indica que los diputados acusadores le imputan que habría cometido infracción de ley porque determinados funcionarios de Gendarmería recibieron pensiones de retiro sin considerar el límite de imponibilidad de 60 UF de las remuneraciones, establecido en el artículo 5° del decreto ley N° 3.501, de 1980.

Al respecto, debemos destacar que el órgano que calcula, aprueba y paga las pensiones para funcionarios de Gendarmería de Chile afectos a la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (Dipreca). Añade que es un organismo dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y vinculado a él a través de la Subsecretaría del Interior, de acuerdo con el artículo 1° del decreto ley N° 844, de 1975.

Resume que, no es competente para ejercer el control jerárquico al interior de Gendarmería de Chile, ello es competencia de su Director Nacional. Segundo, tampoco es competente para

## Informe Comisión

determinar las pensiones de exfuncionarios de Gendarmería de Chile, ya que Dipreca es el órgano encargado de dicha tarea, el cual depende del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

## VI. SEXTO ARGUMENTO DE CUESTIÓN PREVIA: SE VULNERA EL DEBIDO PROCESO

### 1. Debido proceso constituye una garantía en la acusación constitucional

Citando doctrina manifiesta que la acusación constitucional es un juicio constitucional, configurándose todos los elementos estructurales típicos de la función jurisdiccional desde el momento en que existe un acusador, un acusado, una sanción y un órgano llamado a su conocimiento y resolución, razón por la cual su sentencia o resolución debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado, con las garantías de un racional y justo procedimiento”.

Agrega que la garantía constitucional del debido proceso, consagrada en el artículo 19 N° 3, inciso 5°, de la Constitución, debe ser también observada por el juicio de responsabilidad constitucional ante el Congreso Nacional, órgano que sobre esta materia ejerce jurisdicción, citando doctrina al respecto.

Por ello:

a. Debe existir un proceso legalmente tramitado, conforme a un procedimiento definido por el legislador que, en este caso, por expreso mandato constitucional, es la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

b. Debe existir un tribunal imparcial e independiente, previamente establecido para el juzgamiento de esta acción, que funde su sentencia en un proceso previo legalmente tramitado.

c. El procedimiento debe ser racional y justo, es decir, contemplar garantías mínimas para las partes. Entre ellas, el derecho a la acción, el oportuno conocimiento de ella por la parte contraria, y otras que menciona.

Adicionalmente, sostiene que deben considerarse los requisitos establecidos por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentran vigentes.

Asevera que, citando doctrina, a partir de los artículos 52 N° 2 y 53 N° 1 de la Constitución, de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional y de los reglamentos de ambas cámaras del Congreso Nacional, existe un procedimiento, previamente definido por el legislador y que debe cumplir con las garantías que se han considerado como propias de un racional y justo procedimiento.

En efecto, la acusación constitucional no es una actividad legislativa ni política propiamente tal, sino que puede ser considerada una función jurisdiccional en virtud de la cual se ejerce el poder sancionador del Estado. Por lo tanto, se rige por las disposiciones constitucionales que se refieren al ejercicio de la jurisdicción, particularmente aquella contemplada en el número 3 del artículo 19 de la Carta Fundamental.

### 2. Elementos del debido proceso que serían transgredidos de prosperar la acusación

a. La acusación constitucional establece presunciones sin sustento, invirtiendo la carga de la prueba

## Informe Comisión

Toda persona tiene derecho a que se presuma su inocencia hasta que no se acredite su culpabilidad. Así, la presunción de inocencia exige que quien imputa un reproche deba realizar una fundamentación consistente para derribarla, esto es, la carga de la prueba recae en quienes imputan los cargos. La acusación constitucional no es una excepción a este principio.

Afirma que, como describió en el acápite correspondiente, los diputados acusadores fundan sus imputaciones en una cadena de presunciones que les permite dar por probados hechos y desprender conclusiones equívocas, gravándole con la carga de la prueba. Procede a referirse, en síntesis, a que los acusadores sostienen su presunto conocimiento del abultamiento de remuneraciones, infieren una determinada intención en las contrataciones y desvinculaciones de personal de su parte, además de presumir el beneficio directo o indirecto para la Ministra o para un tercero que ello supone.

Además, sostiene que afecta al derecho a la refutación por parte de la defensa, pues lo que se pretende es que ella, lejos de desvirtuar elementos fácticos y normativos sustentados en la acusación, se lleve a cabo en condiciones de absoluta incerteza y falta de precisión.

b. Presentar dos acusaciones simultáneas apunta a vulnerar la imparcialidad de la comisión informante

Explica que mediante el artículo 38 de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional se busca asegurar la objetividad de la comisión informante, por ello a elección de sus miembros sea al azar y que se excluya, por una parte, a los miembros de la mesa y a los acusadores. Si bien reconoce que ni la Constitución ni la ley prevén reglas para la tramitación de más de una acusación constitucional en forma simultánea, ello no es óbice para considerar que respecto a esta Ministra la garantía de imparcialidad se ha visto vulnerada por el hecho de que los acusadores presentaron sincrónicamente dos acusaciones constitucionales. Entiende que, aunque se trata de libelos distintos, los parlamentarios que suscriben las dos acusaciones ya tienen un juicio predeterminado. Por lo anterior, opina que necesariamente debe considerarse que los acusadores del primer escrito presentado carecen de imparcialidad en la tramitación del segundo y viceversa. Por ello estima que esta duplicidad lesiona el derecho que tiene todo acusado a que lo sea en un contexto de imparcialidad y objetividad. En relación con el punto cita jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y acaba afirmando que la duplicidad afecta sustancialmente su derecho fundamental al debido proceso, por lo que debe aplicarse la cuestión previa formulada en esta defensa.

c. Acusaciones en paralelo pretenden doblegar derecho a defensa

Por otra parte, considera que la que considera artificiosa separación en dos acusaciones para debilitar el derecho a defensa de esta Ministra se aprecia en la coincidencia de los diputados acusadores en ellas. Para ello utiliza un cuadro en que señala los casos de coincidencia.

Observa que la suma de todos los diputados acusadores alcanzan tan sólo el número de 17. Estima que los acusadores prefirieron presentar acusaciones paralelas, dando lugar a los hechos más arriba señalados. Termina describiendo las dificultades que implica esta duplicidad en términos de parcialidad y a separar los esfuerzos de la acusada para defenderse.

También estima que la duplicidad genera una lesión enorme a la institución que la autoridad acusada dirige, pues inevitablemente genera una complejidad institucional que, es dable presumir, dificultan el adecuado cumplimiento de sus obligaciones institucionales. Agrega que constituye un

## Informe Comisión

nefasto precedente.

## VII. CONCLUSIONES

1.Sostiene que, de admitirse a trámite la acusación constitucional de autos se desnaturalizaría dicha institución en la forma en que fue concebida en nuestro régimen político, en el cual persigue la responsabilidad constitucional de las máximas autoridades por infracciones expresamente señaladas en la Constitución y no puede convertirse en una herramienta de control frente a divergencias políticas o críticas a la gestión de un Ministro de Estado, como en este caso.

2.La acusación constitucional carece de fundamentación razonable. Considera que presenta severas falencias tanto en la forma como en cuestiones de fondo, las que se manifiestan en contradicciones entre lo expuesto y lo solicitado, tanto respecto de las causales que invocan como en las normas citadas. Además, ni siquiera contiene Capítulos Acusatorios, puesto no individualizan las causales de acusación que se invocan y en ninguna parte del escrito se exponen los hechos específicos de competencia de esta Ministra que serán objeto del juicio de acusación. Por el contrario, se sustenta en una cadena de presunciones que invierten la carga de la Prueba. Lo anterior vulnera las normas del debido proceso, por cuyo cumplimiento deben velar los órganos que habrán pronunciarse sobre esta acusación.

3.Afirma que la acusación constitucional debe rechazarse ya que vulnera el carácter de ultima ratio y, por tanto, excepcional de esta herramienta. Ya que en la especie existen instancias fiscalizadoras en desarrollo, además de no acreditar la antijuricidad y gravedad suficiente de los comportamientos imputados a esta Ministra.

4.Por otra parte, agrega que la acusación de autos es inadmisibles en tanto pretenden convertirse en una herramienta de fiscalización. Sostiene que constitucionalmente la facultad fiscalizadora de los diputados es distinta a la de acusar constitucionalmente a una autoridad. Piensa que a través de esta acusación los diputados acusadores buscan fiscalizar la situación actual de Gendarmería en materia de pensiones y personal, respecto de la cual ya existen dos comisiones investigadoras en curso y una interpelación realizada, lo que implica una ineficiencia e ineficacia en el uso de los recursos públicos. En ese sentido, la insatisfacción respecto de las informaciones y respuestas obtenidas en dichas instancias fiscalizadoras no hace procedente la formulación de la presente acusación. Por último, la procedencia de esta acusación incentivaría su incorrecto ejercicio, siendo más fácil acusar a un ministro por quórum que se requiere para ello.

5.Además, la acusación constitucional imputa genéricamente a esta Ministra actos u omisiones de terceros. Al respecto señala que no es competente para dirigir y controlar el funcionamiento interno de Gendarmería de Chile, ya que dicha tarea le corresponde al Jefe Superior del servicio, esto es, el Director Nacional de Gendarmería. Añade que tampoco puede intervenir en el cálculo ni aprobación de las pensiones de exfuncionarios de Gendarmería de Chile, puesto que dicha función le corresponde a Dipreca, organismo que depende del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

6.Por último, la acusación constitucional no puede ser admitida ya que, tal como se ha formulado, vulnera el debido proceso. En efecto, la presentación simultánea de dos acusaciones constitucionales apunta a vulnerar la imparcialidad de la comisión informante y a forzar la separación y reforzamiento de las acciones para ejercer mi defensa. Asimismo, los acusadores establecen presunciones sin sustento, invirtiendo la carga de la prueba.

Petitorio

## Informe Comisión

Expresa que en mérito de lo expuesto y disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias citadas, solicita acoger la cuestión previa que he formulado, declarando inadmisibles las acusaciones de autos y disponiendo que ésta se tenga por no presentada.

Segunda parte: formula descargos

## CAPÍTULO PRIMERO: LA MINISTRA NO INFRINGIÓ LA LEY EN RELACIÓN A LAS PENSIONES DE GENDARMERÍA

### 1. La imputación

Los acusadores, en su primer capítulo, me imputan el otorgamiento a algunos funcionarios de Gendarmería de Chile de aumentos considerables en sus remuneraciones por distintas vías en los meses inmediatamente anteriores a su retiro del Servicio, sin atender a criterios de carrera funcionaria, con el único y exclusivo fin de obtener una pensión de retiro o jubilación mayor, a las que corresponden en derecho.

Al respecto procede a describir lo que considera el nivel de vaguedad, falta de seriedad y de acuciosidad de la imputación recién citada, a modo de ejemplo señala que los acusadores no se molestan en detallar -menos en probar- alguno de estos asertos, ni cuántos funcionarios habrían aumentado “considerablemente” sus remuneraciones, entre otras imprecisiones que señala, lo que se da en todo el capítulo respectivo.

Entiende, a primera vista que le imputan, por una parte, situaciones ocurridas al interior de un servicio del cual, si bien es la autoridad sectorial, no es la jefa superior para estos efectos administrativos y, por otra parte, le imputan situaciones que dicen relación con un servicio que no tiene relación alguna con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, como lo es Dipreca, no obstante que los acusadores, señala, reconocen que tales atribuciones corresponden a terceros, suponen los acusadores, que ella conoció o debió conocer la situación de las referidas pensiones, y tomar las medidas correspondientes para corregirla, aun cuando escapa a mis competencias. Califica esto de imputarle la participación en un ardid sin dar fundamento alguno.

### 2. Contexto normativo bajo el que deben analizarse las imputaciones

Para abordar el primer capítulo acusatorio y dar cuenta del error en que incurren los acusadores, manifiesta que resulta pertinente referirse brevemente al marco jurídico que rige las pensiones, ascensos y remuneraciones de Gendarmería de Chile.

#### a. Sistema de remuneraciones de Gendarmería de Chile

El aumento de las rentas de los funcionarios de Gendarmería corresponde determinarlo a su Director Nacional, como jefe superior del servicio. Para ello cita lo que dispone el art. 3° letra e) del decreto con fuerza de ley N° 29, de 2004, del Ministerio de Hacienda, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo (en adelante “Estatuto Administrativo”), en cuanto define lo que es remuneración.

Por otra parte, explica que administrar los recursos de la institución de manera ajustada al marco legal y velar por el cumplimiento de esta normativa, en especial por la observancia del principio de probidad, de acuerdo a lo dispuesto en los numerales 16 y 24 del artículo 6° de la ley orgánica del servicio, es una atribución del Director General de Gendarmería. Agrega que corresponde a la

## Informe Comisión

Subdirección de Administración y Finanzas de Gendarmería “procesar el sistema de remuneraciones del personal del Servicio” (artículo 7°, letra h).

En cuanto a las asignaciones y bonificaciones que pudieran otorgarse a los funcionarios en razón de sus destinaciones y comisiones de servicio, la ley orgánica del servicio en su artículo 6°, numeral 9, establece que es obligación y atribución del Director Nacional.

b. Sistema de ascensos de Gendarmería de Chile

En cuanto a los ascensos, que serían el segundo mecanismo que los acusadores imputan a la ministra para “abultar las remuneraciones”, hacer presente que de acuerdo al artículo 22 del D.F.L. N° 1791, corresponden a una facultad del Director Nacional de Gendarmería. Agrega que lo mismo sucede respecto del personal perteneciente a la planta de directivos y al personal de las plantas de profesionales funcionarios regidos por la ley N° 15.076, el de profesionales, de técnicos, de administrativos y de auxiliares, y el de los funcionarios a contrata asimilados a las mismas, todos ellos reconocidos en el artículo 2 letras b) y c) de la Ley Orgánica de Gendarmería de Chile, que les hace aplicables las disposiciones del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2001, del Ministerio de Salud, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 15.076 o del Estatuto Administrativo, según corresponda, y que para estos efectos disponen que son los jefes de servicio los que participan en su contratación y ascensos. Añade que esta facultad se ha ido incrementando por el artículo 1° de la ley N° 19.851, luego la ley N° 20.426 de marzo de 2010, entre otras cosas, facultó al Director para nombrar y ascender a una serie de funcionarios. Más tarde, la ley N° 20.674 de mayo de 2013 facultó al Director para ascender a los funcionarios de la institución que no cuenten con el requisito señalado en el número 4) del artículo 26 del decreto con fuerza de ley N° 1.791, del Ministerio de Justicia, de 1980, o en el artículo único transitorio del decreto con fuerza de ley N° 2, del Ministerio de Justicia, de 2011.

Reitera que se trata de una facultad que no corresponde a la Ministra sino al Director Nacional de Gendarmería.

c. Sistema de pensiones de Gendarmería de Chile

Explica que históricamente, el personal de Gendarmería, denominado entonces “Servicio de Prisiones”, estuvo afecto al régimen de retiro, invalidez y montepío de la Caja de Previsión de Carabineros de Chile, hasta que en virtud del DL N° 844, de 1975, se estableció que el personal que ingresara desde esa fecha al servicio sería imponente de la Caja Nacional de Empleados Públicos y Periodistas. Luego, al crearse el nuevo sistema previsional de capitalización individual, mediante el decreto ley N° 3500, de 1980, se generó la afiliación obligatoria a ese sistema a todo personal nuevo que ingresara al servicio. Posteriormente, la ley N° 19.195 de 1993 adscribió al personal de las plantas de oficiales y vigilantes penitenciarios de Gendarmería de Chile al régimen previsional administrado por Dipreca, con excepción del desahucio. Asimismo, se incorporó a dicho régimen a los integrantes de las plantas de profesionales, directivos, administrativos, técnicos y auxiliares que sean destinados en forma permanente a prestar servicios dentro de una unidad penal.

Indica que este sistema previsional está normado principalmente en el decreto ley N° 844 de 1975, y la ley N° 18.961, esto es “ley orgánica de Carabineros de Chile”. Esta última contempla la existencia de tres tipos de pensiones, entre ellas las de retiro. Da a conocer que conforme a las reglas de Dipreca exige que el personal cotice un 8,5% de su remuneración, monto del cual se ocupa un 30% para financiar las prestaciones de salud, quedando el resto para las prestaciones

## Informe Comisión

previsionales (artículos 9 y 20, letra a) del decreto ley N° 844). Cuando él o la imponente acredite 20 años o más de servicios efectivos y afectos en cualquier institución de la defensa nacional, corresponde la pensión de retiro (artículos 82 y siguientes del decreto con fuerza de ley N° 2 de 1968).

3. Esta ministra no ha otorgado aumento de remuneraciones, ascensos, pago de asignaciones o bonificaciones de los funcionarios de Gendarmería

Comienza el análisis de este punto, recordando que son obligaciones y atribuciones sólo de su Director Nacional, entre otras dirigir y administrar el servicio (artículo 6° de la ley orgánica de Gendarmería de Chile).

Señala que el libelo acusatorio imputa a la Ministra la ejecución personal de actos que normativamente está imposibilitada de realizar, pues son facultades exclusivas del Director de Gendarmería. Por ello estima es imposible que la autoridad acusada haya "otorgado aumentos considerables en la remuneraciones", ascendido a funcionarios o pagado asignaciones o bonificaciones indebidas. Indica que no existen ni sería posible que existieran actos administrativos de la Ministra en tal sentido, ya que no tiene facultades para dictarlos. Precisa que el aumento de remuneraciones es de facultad exclusiva del Director Nacional de Gendarmería.

No obstante señala que en el ámbito de los que son sus competencias de conducción y coordinación del sector, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha trabajado constantemente con Gendarmería de Chile, por ejemplo, en lo que se refiere a temas de recursos humanos, cálculos de remuneraciones y asignaciones, apoyando los procesos de auditorías internas, en el marco de lo instruido por el Consejo de Auditoría interna General de Gobierno. Señala como ejemplo que en diciembre de 2015 se solicitó incluir dentro de las materias a ser auditadas por su institución la referida a procesos de recursos humanos mediante Of. N° 8846, de 21 de diciembre de 2015. Hace hincapié que en diciembre del año pasado la Ministra ya estaba solicitando una auditoría que en el ámbito de los recursos humanos revisara los procesos de contratación de los funcionarios, los cambios en los estamentos (cambios de grados), contratación de funcionarios ya jubilados, entre otras. Añade que al respecto se recibió respuesta mediante Ord. N°14.00.00.28/16, de 19 de enero de 2016, suscrito por el entonces Director General de Gendarmería, don Tulio Arce Araya, manifestando que el año 2016 y dependiendo de la disponibilidad de tiempo y de personal de la Unidad de Auditoría interna, se considerarían en auditorías especiales. Precisa que fue el propio servicio el que no consideró los temas en su plan de auditoría 2016, siendo atribución exclusiva del director disponer las auditorías que correspondan, conforme al artículo 6° de la ley orgánica del servicio. Posteriormente indica un listado de auditorías institucionales se encuentran en seguimiento o ejecución referente a licencias médicas; de pago de asignación de zona; de asignaciones extra por comisiones de servicio, y de asignación profesional, entre otras que menciona.

En relación a medidas disciplinarias adoptadas, indica que el ordenar e instruir sumarios o investigaciones sumarias es una facultad exclusiva del Director Nacional. Sin perjuicio de ello, destaca que actualmente Gendarmería de Chile se encuentra realizando tres sumarios administrativos dirigidos a determinar eventuales responsabilidades en el otorgamiento de asignaciones profesionales, cambios de cargos y abultamiento de pensiones y funciones críticas. Estos sumarios fueron ordenados mediante resoluciones N° 2.624 de 2015, 5.467 de 2016 y 5.984 de 2016, respectivamente.

Finalmente, señala que siempre ha existido una continua relación entre la Auditoría Ministerial

## Informe Comisión

(unidad dependiente directamente de la Ministra) v Gendarmería, que da cuenta de variadas medidas adoptadas para dar cumplimiento a la potestad fiscalizadora del Ministerio. Entre ellos destaca los Oficios N°s 6429 y 2336, de fechas 3 de septiembre de 2015 y 12 de abril de 2016, respectivamente, mediante los cuales el auditor ministerial de Justicia y Derechos Humanos solicitó al entonces Director Nacional de Gendarmería corrección de algunas situaciones. Además, añade que mediante Oficio N°1883, de 23 de mayo de 2016, dicho auditor ministerial remitió a la referida autoridad de Gendarmería el programa correspondiente al primer Objetivo Ministerial 2016, sobre “Auditoría Integral a los Sistemas de Control Interno”, que tiene como objeto revisar y evaluar la solidez y/o debilidades del sistema de control interno de procesos específicos de apoyo a la gestión institucional al interior de su Servicio.

Enfatiza que conforme con el marco normativo que rige las pensiones de Gendarmería de Chile, corresponde señalar que no cabe competencia alguna en dicho ámbito a la Ministra acusada y que la institución con competencias en la materia depende de otra Cartera de Estado.

4. Esta ministra no ha determinado las pensiones de exfuncionarios de Gendarmería

a. Corresponde a Dipreca calcular las pensiones

Explica que el Departamento de Pensiones de dicha institución es el encargado de calcular, tramitar y conceder las pensiones de retiro del personal de Gendarmería de Chile. Luego, las pensiones determinadas por Dipreca son aprobadas por la Contraloría General de la República mediante toma de razón. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos no participa en modo alguno en dicha tarea. Menciona que durante más de 20 años la Contraloría había tenido un criterio sobre la forma de cálculo de las pensiones, que únicamente vino a cambiar de en este último año, cuando representó actos administrativos que concedían pensión de retiro a funcionarios de Gendarmería de Chile, por montos que fueron calculados sin considerar el límite de impositividad de las remuneraciones establecido en el artículo 5° del decreto ley N° 3.501, de 1980.

Indica que en función de los referidos pronunciamientos, Dipreca modificó su sistema de cálculo a contar de esa fecha, aplicando el límite de las 60 UF que ordenó la Contraloría General de la República a todas aquellas solicitudes pensiones de retiro de funcionarios de Gendarmería que excedan dicho monto.

b. Corresponde a la Contraloría General de la República controlar y fiscalizar el proceso de tramitación de las pensiones de retiro de los funcionarios de Gendarmería

Dipreca envía la resolución que aprueba la concesión del beneficio a Contraloría General de la República, no pasando en ningún momento por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Reitera que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos no tiene atribuciones para controlar este proceso, puesto que según lo dispuesto en el art. 6° del decreto supremo N°2.421, del 10 de octubre de 2014, del Ministerio de Hacienda, que fija el texto refundido de la ley de organización y atribuciones de la Contraloría General de la República, corresponderá exclusivamente al Contralor informar sobre esta materia.

c. La Contraloría General de la República estableció el tope imponible de 60 UF para el cálculo, sin efecto retroactivo

Reitera que un cambio de criterio de Contraloría General de la República respecto de aquello que

## Informe Comisión

la misma Entidad Contralora sostuvo con anterioridad. Con fecha 9 de junio de 2016, a través del Dictamen N° 4270165, la Contraloría General de la República, confirmando los oficios N° 29.422, 30.136, 30.351, 30.474 y 31.186, todos de 2016, cambió el criterio que había mantenido invariable por 23 años, al entender que en el cálculo de las pensiones de retiro de Gendarmería debía aplicarse el tope imponible de 60 UF. Procedió a explicar el raciocinio de la entidad contralora para fundamentar el cambio de criterio y que luego la misma Contraloría ordenó a Dipreca iniciar un procedimiento de invalidación de las resoluciones que otorgaron pensiones las pensiones del caso y determinó que este cambio de criterio no aplicable a otros actos administrativos que hubieren concedido pensiones de retiro por sobre el límite máximo imponible con anterioridad al 17 de diciembre de 2015.

Afirma que mal pueden los acusadores señalar que la ministra debía conocer de este vicio con anterioridad al dictamen que provoca dicho cambio. Más aun, dicho dictamen al consolidar las pensiones ya tomadas de razón, hace aplicable el límite sólo para las pensiones posteriores. Hace presente que este cambio de interpretación ha sido reconocido por la Cámara de Diputados y el por Senado en los proyectos de acuerdos que adoptaron una vez conocida la jurisprudencia contralora. Cabe hacer presente que esta Ministra fue convocada por la H. Cámara para una sesión especial donde el tenor de las intervenciones de la mayor parte de los diputados estuvo muy distante de cuestionar las pensiones de Gendarmería y más bien se mostraron preocupados por el cambio de jurisprudencia del señor Contralor. Al respecto cita a modo ejemplar, la propuesta de resolución N° 636, de 21 de junio de 2016.

Considera difícil de comprender, que se le impute un plan, un ardid, para manipular las pensiones de los funcionarios de gendarmería en términos que ellas no quedaran sujetas al límite de las 60 UF que, según los acusadores, estaba establecido por ley desde siempre -y que el Contralor sólo vino únicamente a refrendar-, cuando ellos mismos consideraron en este proyecto de resolución, más que una refrendación, una interpretación antojadiza del Contralor.

Junto con subrayar el desconocimiento que tienen los acusadores de la normativa relativa a pensiones del caso, hace presente que entre los años 2010 y 2013 Dipreca otorgó 206 pensiones de retiro por sobre el tope máximo de 60 UF, todas ellas tomadas de razón. Posteriormente, entre los años 2014 a 2016, previo al cambio de criterio de la Contraloría, se concedieron 162 pensiones de retiro, ninguna de las cuales fue objetada en el trámite de control ante el Órgano Contralor. Acompaña un cuadro al respecto. Luego entre información relativa a las pensiones del caso, de alto monto, que se han entregado entre 2010 a 2016, lo que implica que ha sucedido en más de una administración.

## 5.El perfeccionamiento del sistema de pensiones es materia de ley

Junto con referirse a proyectos de ley sobre pensiones, indica que estos cambios requieren de la presentación de los respectivos proyectos de ley ante el Congreso Nacional y que, por lo demás, se trata de materias cuya definición ha sido reservada por la Constitución al legislador, es decir, son materias propias de ley y es a través de iniciativas legislativas que se debe discutir perfeccionar el sistema de pensiones de nuestro país y no por intermedio de una acusación constitucional desnaturalizada en su uso, tal como acontece con la de autos.

## 6. Conclusiones

1.Los acusadores le imputan el “Otorgamiento a algunos funcionarios de Gendarmería de Chile de aumentos considerables en sus remuneraciones en los meses inmediatamente anteriores a su

## Informe Comisión

retiro del Servicio, sin atender a criterios de carrera funcionaria, con el único y exclusivo fin de obtener una pensión de retiro o jubilación mayor, a las que corresponden en derecho. Considera que tales imputaciones carecen de fundamentos y constituyen expresiones injuriosas que, por lo demás, dejan a la vista una inexcusable ignorancia respecto de las normas jurídicas que regulan las materias de personal en la administración del Estado.

2.El aumento de las rentas, ya sea por asignaciones o aumentos de grados, de los funcionarios de Gendarmería corresponde determinarlo a su Director Nacional, como jefe superior del servicio. Nada de eso es determinado por esta ministra. Por ello, carece de sentido imputarme tales acciones en mi calidad de Ministra de Justicia y Derechos Humanos, sabiendo que no soy la jefa del servicio.

3.Luego, Dipreca es el organismo técnico que calcula y concede las pensiones del personal acogido a retiro de Gendarmería de Chile. En concreto, el Departamento de Pensiones de dicha institución es el encargado de calcular, tramitar y conceder las pensiones de retiro del personal de Gendarmería de Chile. A continuación, las pensiones determinadas por Dipreca son aprobadas por la Contraloría General de la República mediante toma de razón. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos no participa en modo alguno en dicha tarea. Así, mal puede reprocharse a esta ministra los aumentos de pensiones de Gendarmería de Chile.

4.De hecho entre los años 2010 a 2013, Dipreca otorgó 206 pensiones de retiro, por sobre el tope máximo de 60 UF, todas ellas tomadas de razón. Posteriormente, entre los años 2014 a 2016, previo al cambio de criterio de la Contraloría General de la República, se concedieron 162 pensiones de retiro, ninguna de las cuales fue objetada en el trámite de control ante el Órgano Contralor.

5.Sin perjuicio de lo anterior, los hechos que se me imputan no constituyen ilegalidades como acusan, sino que se han ajustado a la ley. Aquellos que pueden haber sido defectuosos, se están corrigiendo conforme a los cursos regulares para ello.

6.Respecto de la determinación de las pensiones cabe señalar que hubo un cambio de criterio por parte de la Contraloría General de la República, quien estableció recientemente la ilegalidad de aquellas pensiones de exfuncionarios de Gendarmería cuyos montos fueron calculados sin considerar el límite máximo imponible de las remuneraciones establecido en el artículo 5° del decreto ley N° 3.501, de 1980, correspondiente a 60 UF. Por ello la Contraloría inició un procedimiento de invalidación, sin efecto retroactivo a la fecha que la misma entidad fijó.

7.Por lo anterior, en razón de que se los hechos que se describen en la acusación se han ajustado a la legalidad y han sido efectuados por los órganos competentes, sin que esta ministra haya intervenido en ellos, debe rechazarse esta acusación, solicita el rechazo de esta acusación.

## CAPÍTULO SEGUNDO: ESTA MINISTRA NO INFRINGIÓ LA LEY NI LA CONSTITUCIÓN EN RELACIÓN A CONTRATACIONES EN GENDARMERÍA

### 1. La imputación

Explica que el capítulo segundo de la acusación constitucional deducida en su contra le imputa "Incidir ilegalmente en nombramientos irregulares de funcionarios de Gendarmería de Chile, sin atender a los principios de carrera funcionaria y para objetos ajenos a los fines de la institución señalada; infringiendo el principio de probidad".

## Informe Comisión

Sostiene que la forma como sus acusadores pretenden configurar dicha infracción es totalmente confusa, lo que dificulta gravemente su derecho a defensa.

Distingue dos conjuntos de hechos.

Primero, los que se refieren a la contratación de cuatro funcionarios en Gendarmería que posteriormente fueron designados en comisión de servicios en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Segundo, un conjunto de hechos con una base aún más débil que la anterior, en el que los acusadores se refieren a una serie de rumores y dichos de personas indeterminadas respecto de contrataciones, ascensos y remociones de ciertas personas en Gendarmería.

Al efecto, señalan que dicha infracción se habría cometido en razón de que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, directamente a través de esta Ministra, habría presionado al Director Nacional de Gendarmería de Chile para la contratación de personal así como para la desvinculación o despido de funcionarios, a pesar de que dicha competencia recae exclusivamente en el Director de dicha institución.

2. La Ministra no infringió la Constitución ni la ley en relación con contrataciones y designaciones en comisión de servicios

a. Contexto Normativo de la contratación de funcionarios en la Administración del Estado

Procede a explicar las normas de contratación de funcionarios:

i. Estatuto Administrativo

El Estatuto Administrativo contempla como regímenes de personal el de planta, el de contrata y el personal a honorarios, y procede a explicar el proceso de ingreso de este personal fundamentalmente en cuanto a la necesidad de concurso público sólo para el personal de planta y agrega el caso de servidores públicos que son designados conforme al sistema de Alta Dirección Pública, regulado en la ley N° 19.882.

ii. Contrato de Trabajo

Por su parte, existen algunas leyes que crean institucionalidad y disponen que su personal esté sujeto al Código del Trabajo y no al Estatuto Administrativo. Estos cargos son de libre designación y su remoción debe realizarse de acuerdo a las normas laborales.

iii. Reglas del personal de Gendarmería de Chile

Las normas que regulan los nombramientos, retiros y desvinculaciones en Gendarmería de Chile se encuentran establecidas en el decreto ley N° 2.859, de 1979, Ley Orgánica de Gendarmería de Chile; en el DFL. N° 1.791, de 1979, del Ministerio de Justicia, Estatuto del Personal y, en el Decreto N° 26, de 1983, de la misma Secretaría de Estado, que aprueba el Reglamento de Personal.

El artículo 17 de la citada Ley Orgánica de Gendarmería de Chile establece que el nombramiento y, en general, todo cuanto tenga relación con el personal de la institución, se regirá por las normas del Estatuto del Personal y por las normas que se contengan en los reglamentos institucionales

## Informe Comisión

respectivos.

Por su parte, el Reglamento de Personal de esa Institución señala que el personal civil estará afecto a las disposiciones del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2001, del Ministerio de Salud, que fijó el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 15.076 o del Estatuto Administrativo, según corresponda.

Asimismo, dicho reglamento, en su artículo 8° del, establece que el nombramiento del personal de la institución se efectuará mediante resolución del Director Nacional, salvo en los empleos de exclusiva confianza del Presidente de la República -los que, conforme a la estructura orgánica de la planta de Gendarmería de Chile, corresponden a los cargos de Director Nacional, Subdirectores e Inspectores-, o cuyo nombramiento corresponda al Ministro de Justicia y Derechos Humanos.

En este sentido, según se trate de un cargo de planta o contrata, se aplicarán supletoriamente las normas del Estatuto Administrativo para determinar si es necesario o no realizar un concurso público.

iv. El tipo de cargo determina el universo de postulantes a un cargo

Explica lo siguiente:

En primer lugar, el nombramiento de las personas que se desempeñarán en cargos de carrera de la planta se realiza sobre la base de un procedimiento regulado en forma estricta en la ley que establece requisitos de forma y de fondo. Igual condición tiene la designación de los cargos que se rigen por el Sistema de Alta Dirección Pública, con la excepción de que es posible declarar desierto aun con postulantes idóneos, en la forma establecida en la ley.

En segundo lugar, los cargos de planta de exclusiva confianza (con excepción de los cargos a los que se les aplica el régimen de Alta Dirección Pública), de contrata, honorarios, o regidos por el Código del Trabajo tienen un procedimiento de designación menos reglado, que contempla la facultad de designar en forma discrecional a la persona que ejercerá las funciones, siempre que cumpla con los requisitos legales. Por lo anterior, si no se realiza un concurso público, no existen límites para obtener antecedentes de postulantes. Éstos pueden ser sugeridos a la autoridad competente por terceros, lo que no obsta a que la decisión final de la designación sea de la autoridad respectiva.

Por último, en el caso especial del personal de Gendarmería de Chile, la facultad de designar al personal corresponde al jefe de servicio, y dependerá de si se trata de un cargo de planta o contrata, si existe o no limitación para obtener antecedentes de postulantes.

v.Regulación de las comisiones de servicio en la ley- Luego, resulta pertinente referirnos a las comisiones de servicio.

Indica que el Estatuto Administrativo regula las comisiones de servicio en su Título I que establece las obligaciones funcionarias. Las comisiones de servicio, por tanto, son una especie de obligación que pesa sobre los funcionarios públicos. En cuanto se trata de una obligación funcionaria, el Estatuto Administrativo dispone la manera en que dicha obligación debe ser cumplida, pero también dispone resguardos para asegurar que los derechos de los funcionarios no sean vulnerados en el cumplimiento de tal obligación. En sus artículos 75 a 77, establece determinados requisitos, plazos y tipos de funciones para designar en comisión de servicios, como resguardo de

## Informe Comisión

los derechos de los funcionarios.

Explica que siendo las comisiones de servicio una carga para los funcionarios, en ningún caso podría entenderse signifiquen favorecer ilegal o ilegítimamente al funcionario objeto de dicha designación.

vi. Las comisiones de servicio son necesarias y frecuentemente utilizadas por la Administración del Estado

Sostiene que la comisión de servicios es un instrumento de amplia utilización en la Administración del Estado y reconocido y validado plenamente por la Contraloría General de la República como un mecanismo que permite dar continuidad al servicio. Añade que la Contraloría ha entendido que este mecanismo tiene por objeto impedir la paralización de la prestación del servicio público, teniendo como fundamento el denominado “principio de continuidad del servicio público”, consagrado en el artículo 3° la LOCBGAE.

Cita los dictámenes N° s. 2.236, de 1972; 7.386, de 1986; 29.058, de 1999, y 6.624, de 2002, de Contraloría, respecto a paralización de servicios públicos, en lo que presenta a la continuidad como una característica del servicio.

Afirma que la solicitud de contratación y designación de funcionarios en comisión de servicios por parte del Ministerio de Justicia a sus servicios dependientes ha ocurrido en otros Gobiernos en numerosas ocasiones, sin que se haya cuestionado la legalidad de dichos actos. Indica ejemplos del Ministerio de Justicia y Derechos humanos de los años 2010 y 2011.

Por lo anterior le resulta evidente que los acusadores de forma infundada buscan presentar las comisiones de servicios como una situación irregular y una práctica caprichosa y torcida de esta administración sectorial dirigida a una utilización política del servicio. Afirma que, muy por el contrario, lo cierto es que se trata de una práctica completamente legal y ampliamente utilizada por la Administración en general, que siempre ha contado con el respaldo de la declaración de legalidad de la Contraloría General de la República. Añade que las comisiones de servicio solicitadas por la Subsecretaría de Justicia a sus servicios dependientes entre el período 2010-2016, en promedio superan las 100 anuales.

b. Esta Ministra de Justicia no ha infringido la Constitución ni la ley

i. Las contrataciones y designación en comisión de servicio se ajustan a la ley

Relata que ella, de manera transparente, pública y por los medios legales de comunicación entre autoridades, mediante el oficio N° 342 de 18 de enero de 2016, le solicitó al Director Nacional de Gendarmería de Chile, Tulio Arce Araya, proceder a la contratación de las cuatro personas que el oficio señala para que desempeñaran funciones en comisión de servicios en el Departamento de Personas Jurídicas del Ministerio de Justicia, por necesidades laborales del servicio. Hace hincapié que el oficio le solicita, no le ordena, al Director la contratación de estos funcionarios por el buen servicio del Ministerio, solicitud que como tal -o sea como una petición respetuosa- podía ser perfectamente no concedida por el Director. Indica que es lo mismo en un proyecto de acuerdo del Congreso, donde se le solicita al ejecutivo una determinada acción: se entiende que se trata de una petición, y no una orden.

Junto con explicar el procedimiento aplicable para este oficio, señala que, finalmente, todas las

## Informe Comisión

resoluciones fueron tomadas de razón por la Contraloría General de la República. Finalmente, acota que fueron designadas en comisión de servicio en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos las cuatro personas que fueron contratadas.

Manifiesta que es evidente que fue el jefe de servicio quien dispuso estas comisiones de servicio, ya que la ley le entrega esta facultad de manera privativa. Así, el artículo 6° del decreto ley N° 2859. Precisa que en ningún caso la contratación y designación en comisión de servicio de estos funcionarios podría suponer beneficio alguno para ellos o para la Ministra. Sostiene que el único beneficio fue para el Departamento de Personas Jurídicas del Ministerio de Justicia que contó con cuatro profesionales adicionales para la realización de sus funciones, con provechosos resultados.

ii. Todas las contrataciones y designación en comisión de servicios se realizaron de conformidad a la Constitución y la ley

Subraya que todos los actos administrativos que dispusieron contrataciones y designaciones en comisión de servicios fueron dispuestas por la autoridad correspondiente, esto es, por el respectivo jefe de servicio. Agrega que en ningún caso podría haber suscrito dichos actos administrativos debido a que ello se encuentra fuera del ámbito de sus competencias. Haber dispuesto dichos actos habría configurado una infracción a la ley. Pero sólo el ejercicio de competencias que le son ajenas habría constituido un hecho apto para dar lugar a una infracción a la ley o a la Constitución.

No he vulnerado atribuciones del Director Nacional de Gendarmería de Chile

Hace presente que dichos nombramientos y comisiones de servicios fueron firmados por el propio Director Nacional del servicio, señor Tulio Arce, y en algunos casos por su subrogante Freddy Larenas Durán, en uso de sus atribuciones exclusivas, conforme lo establece el artículo 13, del Estatuto Administrativo y el propio artículo 6°, N°s 8 y 9 del Decreto Ley N° 2859, que fija Ley Orgánica de Gendarmería de Chile.

Considera que una sugerencia o una solicitud, aunque sea realizada mediante un acto formal, como un oficio, no implica el ejercicio de competencias ajenas. Sugerir la dictación de un acto administrativo no equivale a dictarlo.

Explica que la débil imputación de los acusadores se enfoca en una sugerencia realizada al Director Nacional de Gendarmería, presumiendo que su sugerencia resulta irresistible para dicho jefe de servicio, a tal punto que la equipara con la dictación misma del acto, lo que considera insostenible.

Expresa que los acusadores parecen olvidar que el Director Nacional de Gendarmería no es un funcionario de su confianza ni ejerce sobre él una potestad jerárquica o de subordinación. Explica que si bien Gendarmería es un servicio centralizado y dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, la propia ley se preocupa de resguardar la independencia de dicho funcionario al establecer expresamente en el art. 5° del DL 2859 de 1979 que el Director Nacional de Gendarmería "será nombrado por el Presidente de la República y permanecerá en su cargo mientras cuente con su confianza".

Por ello, estima que el Director Nacional de Gendarmería es un funcionario que goza de suficiente autonomía e independencia para representar a las autoridades correspondientes cualquier acto que estime contrario a la legalidad o que implique una intromisión en sus facultades exclusivas,

## Informe Comisión

sin temor a que por ello el Ministro del ramo respectivo pueda ordenar su remoción. Indica que el Ordinario N° 342 no puede sino ser considerado como lo que realmente es: una simple solicitud.

Destaca que el ex Director señor Tulio Arce, mediante Oficio N° 492 de 31 de marzo de 2016 del presente año declara que “En mi calidad de Jefe de Servicio, me corresponde dirigir, organizar y administrar el Servicio, por lo tanto, soy responsable de establecer y mantener un efectivo control interno de la institución que dirijo, el cual estimo que, según mi mejor leal saber y entender, es razonable.”

- He actuado conforme al principio de probidad

Indica que los acusadores señalan que sus acciones vulnerarían las normas constitucionales y legales relativas al principio de probidad en la función pública. Especialmente, en su opinión, se constituiría una infracción al artículo 64 N° 2 de la LOCBGAE, por cuanto habría dispuesto contrataciones y comisiones de servicio con el propósito de obtener un beneficio personal o para terceros.

Precisa que los acusadores no fundamentan de ninguna manera dicha afirmación. Por el contrario, pretenden que se presuma que tales contrataciones y comisiones de servicio iban en mi beneficio personal, situación que considera queda totalmente desestimada al analizar los informes que los propios aludidos, y el jefe del Departamento de Personas Jurídicas, realizan respecto de la gestión y actuación en la fiscalización de entidades de relevancia como son ANFP y CEMA. Asimismo, suponen que el hecho de desempeñar funciones en la Administración del Estado supone un “beneficio” ilícito para quien realiza dichas funciones y, en tal sentido, las contrataciones descritas beneficiarían a quienes fueron contratados. De aceptar tal interpretación se pondría en tela de juicio cualquier contratación que se realizara en cualquier cargo público.

Sostiene que ha dado atento cumplimiento de los principios de probidad. De hecho, afirma, ha dado instrucciones claras a todos los servicios del sector justicia, respecto de la necesidad de reforzar y cautelar el deber de probidad, al punto que mediante el oficio N° 8838 de 21 de Diciembre de 2015, suscrito por la Ministra, se informa a la Auditora General de Gobierno, los objetivos ministeriales de auditoría 2016, entre los cuales se encuentra la ejecución de auditoría en materia de “Participación ciudadana, transparencia y probidad en la gestión pública”, instruyendo además a todos los servicios del sector la inclusión de dichos objetivos en la planificación anual de sus respectivas unidades de auditoría interna, informado oportunamente sobre los hallazgos detectados. Documento se adjunta en otrosí de esta contestación.

Explica que la LOCBGAE define en su artículo 52 el principio de probidad como en el deber de “observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular”, deber que engloba el cumplimiento de los principios de eficiencia y eficacia, principios todos. Además, consagra el principio de continuidad del servicio, el cual consiste en el reconocimiento jurídico que la actividad del servicio público no puede interrumpirse o paralizarse porque su función es pública y ha sido establecida en beneficio de la colectividad toda”, concepto confirmado por la Contraloría General de la República”. Precisa que justamente para satisfacer estos principios y asegurar la continuidad del servicio es que solicitó las contrataciones y comisiones de servicio en cuestión.

- He velado por la coordinación, eficacia y eficiencia

Debe tenerse presente que el artículo 5 de la LOCBGAE, por su parte, reconoce el principio de

## Informe Comisión

eficacia y eficiencia y el de coordinación. Así, le resulta de meridiana claridad que, con la colaboración directa del subsecretario de Justicia como Jefe Superior del Servicio y del Director Nacional de Gendarmería, ha actuado en pleno cumplimiento de sus deberes constitucionales y legales y en particular del deber de probidad, dando preeminencia al interés general por sobre el particular, tomando acciones rápidas que impidieran una falta de servicio, una contravención de los deberes de eficiencia, eficacia y legalidad y un grave entorpecimiento del mismo o del ejercicio de los derechos ciudadanos ante la Administración.

Procede a explicar que la referida contratación de los funcionarios ha dado lugar a importantes resultados, respecto a los cuales se expone.

Conforme a lo expuesto, estima que es claro que su actuación ha sido respetuosa en todo momento de los principios de legalidad y probidad que impone la Constitución y la ley, obrando siempre en función del interés general y de la continuidad, coordinación, eficacia y eficiencia en la satisfacción de las necesidades públicas que debe atender este Ministerio y para cuyo cumplimiento, la contratación y comisión de servicio de los funcionarios señalados fue absolutamente necesaria.

### 3. Las demás imputaciones: las supuestas presiones indebidas a Gendarmería para la contratación y desvinculación de funcionarios

Estima que se observa claramente, que se trata de meras conjeturas sobre supuestas presiones indebidas realizadas por terceros, dirigidas a obtener la contratación, ascenso o despido de funcionarios públicos. Agrega que los acusadores ni si quiera se molestan en probar tales afirmaciones acompañando algún documento o indicio de la realización por su parte de tales actos. Agrega que no existe actuación personal ni directa, ni acto administrativo alguno firmado por ella del que pueda extraerse una atribución indebida de funciones encomendadas por la Constitución y las leyes al jefe superior del servicio, en este caso, el Director Nacional de Gendarmería. Y no puede ser de otra manera, pues se trata de funciones privativas del jefe de servicio.

Sostiene que lo único cierto que hay en todas las afirmaciones de la acusación es que todas las contrataciones o desvinculaciones acontecidas al interior de Gendarmería fueron hechas regularmente, no por esta Ministra, sino que por el propio Director Nacional de Gendarmería como jefe superior del servicio, en uso de sus atribuciones exclusivas, y tomadas razón por la Contraloría General en los casos precedentes. Lo anterior no podía ser de otra forma pues, como se ha dicho, la facultad de nombrar y remover funcionarios recae de forma exclusiva en el Director Nacional.

### 4. Conclusiones

1. Las imputaciones que realizan los acusadores en el capítulo segundo de su libelo manifiestan un flagrante desconocimiento a la forma en que actúa la Administración del Estado. La contratación de personal en la Administración tiene diversas regulaciones según el tipo de cargo de que se trate. En el caso de Gendarmería de Chile, según su ley orgánica y su reglamento, es el Director Nacional el competente para realizar las designaciones y comisiones de servicios. En cuanto al procedimiento, en el caso del personal civil de Gendarmería, se aplica el Estatuto Administrativo.

2. El jefe de servicio es el único autorizado para contratar y remover al personal de su dependencia. Si otra autoridad pretendiera ejercer dicha facultad, el acto que la dispone sería declarado contrario a la ley y dejado sin efecto. Por lo pronto, respecto de la contratación de los

## Informe Comisión

cuatro funcionarios, debe recordarse que ellas fueron tomadas de razón por la Contraloría General de la República, entidad que nunca cuestionó la legalidad del acto.

3. En todos los casos a los que los acusadores hacen mención, tanto la contratación como la remoción de los funcionarios se realizó de conformidad a la ley. La Contraloría General de la República nunca representó ninguno de los actos administrativos de los que conoció al respecto. Por el contrario, todos estos actos se encuentran vigentes produciendo los efectos jurídicos correspondientes.

4. La designación de funcionarios en comisión de servicios es una práctica legal, usual y ampliamente aceptada, ya que va en beneficio directo del cumplimiento eficiente, eficaz y oportuno de las funciones públicas. La Contraloría General de la República ha declarado su legalidad de manera consistente. Por lo demás, cabe tener presente que los parlamentarios aprueban año a año la Ley de Presupuestos, que como se sabe incluye respecto del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos una, que permite las comisiones de servicio sin límite de tiempo.

5. En este contexto, el Ministerio de Justicia solicitó a Gendarmería la destinación en comisión de servicios de determinadas personas para realizar funciones en el Departamento de Personas Jurídicas del Ministerio de Justicia, considerando el aumento en el universo de entidades sin fines de lucro que deben ser fiscalizadas. Las contrataciones que se objetan en la acusación fueron realizadas conforme los procedimientos legales y por la autoridad competente, y su legalidad fue declarada por la Contraloría General de la República.

6. El resto de las situaciones de personal a las que los acusadores se refieren se basan en meras conjeturas y rumores. Se trata de afirmaciones que están muy lejos de la seriedad y responsabilidad que exige la interposición de una acusación constitucional. Los acusadores no acompañan ningún antecedente que dé cuenta de la existencia de las acciones imputadas. Por el contrario, se trata de afirmaciones livianas y calumniosas.

## Petitorio

En mérito de lo expuesto y disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias citadas, solicita rechazar íntegramente la acusación constitucional de autos.

## EXAMEN DE LOS HECHOS Y LAS CONSIDERACIONES DE DERECHO.

a) La Comisión acordó escuchar personalmente la defensa de la Ministra de Justicia y derechos Humanos, señora Mónica Javiera Blanco Suárez, a través de su abogado patrocinante señor Javier Couso, como también a la propia Ministra.

Señor Javier Couso Salas, Abogado Defensor de la Ministra

Efectúa una relación verbal del escrito de contestación de la acusación constitucional, solicitando que se acoja la cuestión previa en razón de su improcedencia y, en subsidio, para el caso de que sea desestimada, la acusación sea desechada en todas sus partes por los motivos de hecho y de derecho que planteará.

Respecto a la cuestión previa, argumenta lo siguiente:

1. Se pretende desnaturalizar la acusación constitucional

## Informe Comisión

Al respecto, explica que tenemos un Gobierno que se caracteriza por ser un régimen presidencial, donde la responsabilidad política de los ministros solo puede hacerla efectiva el jefe de Estado, es decir, el Presidente de la República. En consecuencia, el mecanismo de la acusación constitucional no es el acto para perseguir la responsabilidad política, fundamentalmente por las sanciones que acarrea: inhabilitación por cinco años y la destitución, que comparado con un régimen parlamentario, el ministro que es censurado no recibe ninguna inhabilitación y puede seguir operando perfectamente en su labor política. Es decir, la acusación constitucional en un régimen como el nuestro tiene como objetivo final destituir a altos funcionarios del Estado por delitos previamente tipificados en la Constitución, es decir, delitos constitucionales, sin que se constituya como un modo de controlar políticamente, de evaluar la gestión o, en algún sentido, de evaluar el mérito de un servidor público de esta naturaleza. Comenta que lo anterior no solo ha sido planteado por la doctrina, sino por esta propia honorable Cámara de Diputados y comisiones informantes, en reiteradas oportunidades al rechazar acusaciones.

Agrega que la acusación de autos formula reproches políticos y de índole moral a la ministra Blanco, que constantemente aparece la formulación de reproches políticos absolutamente legítimos, pero que tienen otras avenidas constitucionales para ser planteados. Se realizan, además, afirmaciones no sustentadas que llegan, de manera confusa, a configurar una suerte de ardid en que habría participado la ministra para lograr situaciones que se insinúan, que se conjeturan y que no se prueban.

## 2. La acusación carece de fundamentación razonable

En primer término, denuncia errores formales graves, como errar en el período dentro del cual se ha desempeñado la ministra, señalándose que habría asumido sus funciones el 11 de marzo de 2015, cuando en realidad las asumió el 11 de mayo de 2015, lo que a su parecer no tiene justificación alguna por cuanto el escrito no tenía un plazo fatal para deducirse.

Además, señala que se imputan a la ministra Blanco supuestos conocimientos que debería tener en la actualidad por haber sido subsecretaria de Carabineros en fechas que no se precisan y mucho menos pruebas que demuestren el conocimiento de hechos que ella habría tenido por haber desempeñado tal cargo.

Más serio que lo anterior es que la acusación, a su juicio, posee contradicción entre lo expuesto y lo solicitado en la parte petitoria del libelo. Así, por ejemplo, se invoca una causal y, posteriormente, se le acusa por otra; se invoca una norma y luego se solicita que se declare infracción de una norma diversa.

Refiere que en los capítulos introductorios del libelo los acusadores sostienen que la responsabilidad puede configurarse por infracción o por inexecución de la ley.

Asimismo, el contenido del Capítulo 1° imputa responsabilidad de esta ministra por no haber fiscalizado el abultamiento de remuneraciones de Gendarmería. Sin embargo, al concluir dicho Capítulo, en la sección petitoria se estima una infracción imputable a la ministra. Insisto, haber dejado de fiscalizar constituye una omisión, pero en la parte petitoria se estima una infracción a la ley, no un haber dejado sin aplicación la ley. De este modo, analiza que la acusación denuncia la falta de fiscalización como una omisión que deja la norma sin ejecución, sin embargo, luego dice que se condene por una acción infractora. Considera que esto parecerá un detalle para el observador no letrado pero cuando estamos en presencia del más grave delito constitucional, y la más alta condena que puede recibir un ministro de Estado, le parece lamentable y algo que tiene

## Informe Comisión

además efectos para conducir una defensa adecuada de la ministra.

Por otra parte, denuncia que la acusación no individualiza debidamente las normas infringidas. Así, en su sección petitoria final, invoca la infracción a los artículos 6º, 7º y 8º, inciso primero, de la Constitución Política; los decretos ley N° 3.346 y 2.589, y los artículos 3º, 52 y 62 de la ley orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, sin embargo, en el desarrollo de los capítulos acusatorios propiamente tales, las normas citadas no concuerdan.

En tercer término, sostiene que la acusación contiene presunciones que invierten la carga de la prueba. En esa línea, ilustra que el profesor Tomás Vial, refiriéndose a la acusación constitucional, ha señalado que el principio del onus probandi, o carga de la prueba, es aquel por medio del cual quien acusa debe probar los hechos de la acusación, exonerando al acusado de tener que probar su inocencia. El libelo acusatorio, en cambio, presume, sin prueba alguna, conocimiento por parte de la ministra Blanco de una supuesta práctica de abultamiento de remuneraciones en Gendarmería de Chile al señalar –cita–: “la ministra no aclaró si estaba o no informada, pero actuó como si lo supiera”; “La ministra Blanco se desempeñó como subsecretaria de Carabineros de Chile, lo que permite suponer, o derechamente no creer, que no haya tenido conocimiento de estas prácticas”; “La ministra no solo debía conocer las operaciones que estaban teniendo lugar en Gendarmería, tenía la obligación de conocerlas”.

Adicionalmente, manifiesta que el texto está plagado de referencias “al voleo” sin indicar de qué manera exacta la ministra o sus hechos configuraron una causal tipificada por la Constitución y digna de condenarla.

Cree que el objetivo aparente no es imputar una responsabilidad por hechos propios dentro de la competencia de la ministra, que constituye una de las causales para ello, sino que más bien se debe inferir un conjunto de declaraciones a veces calumniosas, a veces maliciosas, en ocasiones casi injuriosas, en torno a las labores de la ministra Blanco, que, en el fondo, parecen solo intentar dañar su imagen pública.

En cuarto lugar, afirma que los acusadores imputan responsabilidad sin señalar el estándar de conducta debida lo que es particularmente claro cuando se invoca una violación al principio de probidad en el Capítulo 2º de la acusación. Como la doctrina lo ha planteado de manera consistente, los principios, por sus propias características, no obligan a observar una conducta determinada de manera que el quebrantamiento de los principios siempre debe referirse a la infracción de una regla que desarrolle tales principios y que contenga mandatos específicos. Así, cuando se refiere en general el libelo a una violación al principio de probidad, como una entelequia abstracta destinada en definitiva a evaluar la gestión de la ministra, entiende que hay una incompreensión de lo que demanda una acusación constitucional. Por eso, a su juicio, esta acusación es inepta; pasa por alto que, al acusar la responsabilidad sobre la base de una supuesta infracción al principio de probidad, sin indicar el estándar concreto contra el cual sopesar acciones u omisiones de la ministra, se vulnera el principio de tipicidad constitucional que demanda una acusación de esta naturaleza.

En quinto lugar, respecto de esta segunda argumentación sobre la cuestión previa, denuncia que la acusación no contiene capítulos acusatorios en el sentido estricto; no presenta cargos fundados, y esto es importante, basados en hechos acreditados y que sean constitutivos de las causales establecidas por la Constitución. En realidad el escrito no contiene una descripción de hechos que luego sean subsumidos en infracciones legales o constitucionales que configuren la tipicidad constitucional que demanda la Constitución. Afirma que lo anterior es relevante porque el artículo

## Informe Comisión

51, de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional, señala que se entenderá por capítulo -y cita- el conjunto de hechos específicos que, a juicio de la Cámara de Diputados, constituyan cada uno de los delitos, infracciones o abusos de poder que, según la Constitución, autorizan para imponerla. Es decir, la única manera en que se admite el reproche jurídico constitucional es mediante la formulación de capítulos en el sentido descrito precedentemente.

Por otra parte, refiere que los acusadores describen una serie de hechos en cada capítulo, pero omiten abiertamente señalar bajo qué causal debían ser subsumidos estos hechos, lo que es crucial para configurar la causal. A su entender, lo que hay, más bien, es una larga lista de hechos, la mayor parte de ellos no probados, muchos son conjeturas y varios son especulaciones, sobre todo de hechos que escapan al ámbito de competencia de la ministra y por los cuales se le pretende condenar en este libelo.

### 3. Se vulnera el carácter de ultima ratio

Explica que la acusación constitucional altera la tradicional distribución de los poderes del Estado en un régimen presidencial, básicamente porque otorga facultades jurisdiccionales al Poder Legislativo, por lo tanto, es un mecanismo de carácter sumamente excepcional, con causales taxativas, contra autoridades a las cuales taxativamente se les puede buscar esta responsabilidad y, además, con causales que deben ser configuradas de manera muy taxativa. Esto es para hechos extraordinariamente graves.

Por lo anterior, lamenta el reciente aumento del uso de esta herramienta que, en palabras del abogado Patricio Zapata, -cita-: “es una suerte de bomba atómica para un régimen presidencial, en una especie de deslizamiento gradual e imperceptible que lleva a una mutación de nuestro régimen político, y a una mala mutación”, porque en los sistemas parlamentarios la contrapartida a la censura de un ministro, o de un gabinete, es la posibilidad del Primer Ministro de llamar a elecciones anticipadas. En Chile ya vivimos la experiencia de rotativas ministeriales, producto de una mutación constitucional que es de triste memoria. El libelo acusatorio vulnera, a su juicio, el carácter excepcional y de ultima ratio que debe tener toda acusación constitucional.

### 4. Se utiliza la acusación constitucional como un mecanismo de fiscalización

Destaca el hecho de que están funcionando paralelamente comisiones investigadoras que la honorable Cámara de Diputados ha dispuesto, estudien precisamente muchos de los hechos que serán objeto de la acusación constitucional. Percibe una confusión de lo que debiera ser la secuencia natural de un mecanismo de ultima ratio como la acusación constitucional. Así, sostiene que la acusación ha sido desnaturalizada porque en el mismo libelo se plantean cuestiones no solo de crítica política, de gestión o de mérito, sino que está redactada como si hubiera cuestiones por dilucidar e investigar, algo que precisamente se espera que realice una comisión investigadora.

Advierte que podría ocurrir que un ministro sea acusado mientras es investigado paralelamente uno de los servicios dependiente de ese ministerio, y que esa persona es condenada y destituida, pero luego la comisión investigadora concluye que en realidad no había infracción alguna. Se pregunta, ¿Cómo se compensaría a esa persona que pudo haber sido condenada por una acusación constitucional, pero que al término de la comisión investigadora se declara que no había irregularidad alguna? A su juicio, esta anomalía demuestra que la acusación ha sido utilizada para fiscalizar el trabajo de la ministra Blanco y no para intentar configurar una causal típica constitucional que amerite su destitución.

## Informe Comisión

## 5. Los diputados acusan responsabilidad por hechos de terceros

Afirma que en ninguna rama del derecho existe la posibilidad de ser condenado o sancionado por actos de terceros cuando la Constitución y las leyes declaran que la responsabilidad debe ser específicamente orientada a actos directos y personales de la ministra. Además, advierte que en el libelo en ocasiones se plantea el Ministerio, y en otras la ministra. Aquí hay una persona natural acusada, que es la ministra Javiera Blanco. No hay algo así como que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos esté acusado constitucionalmente. Por lo tanto, a su juicio es extraordinariamente relevante que en los hechos que consiste la acusación, muchos de ellos confusos, se planteen algunos que escapan enteramente a la competencia de la ministra. Por ejemplo, la idea de que se asuma, siendo falso, que la ministra Blanco deba ejercer el control jerárquico de servicios centralizados que dependen del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, o que sea la jefa superior del servicio de Gendarmería de Chile, o que pueda nombrar o remover a funcionarios de Gendarmería.

Sostiene que es absolutamente central que quede claro que el vínculo de jerarquía, por ejemplo, que se manifiesta en el caso del nombramiento y remisión del director nacional de Gendarmería, pertenece al jefe de Estado, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 32, número 10º, de la Constitución, y por el artículo 5º, del decreto ley Nº 2.859, que fijó la ley orgánica de Gendarmería Chile y -señala textual-: “El Director Nacional será nombrado por el Presidente de la República y permanecerá en el cargo mientras cuente con su confianza.”. Es dicho Director quien ejerce el control jerárquico sobre sus subalternos, porque es el jefe del servicio. Esto le parece extraordinariamente serio, en términos de la viabilidad de esta acusación constitucional.

Por otra parte, se acusa a la ministra de haber incidido ilegalmente en nombramientos irregulares, y considera pertinente recordar la obligación del director nacional de Gendarmería de nombrar a las personas que ocupan los cargos vacantes, de conformidad con las normas del estatuto respectivo, designar, trasladar, disponer comisiones de servicio, etcétera.

## 6. Se vulnera el debido proceso

A su juicio, las características que tiene el libelo, así como el hecho sin precedentes en nuestra historia constitucional de la presentación simultánea, en menos de 24 horas, de dos acusaciones constitucionales contra la misma ministra de Estado, sobre hechos que podrían perfectamente haber constituido diferentes capítulos de una misma acusación, en la práctica, ha dificultado su defensa, vulnerándose con ello el debido proceso de la ministra.

Enfatiza que el debido proceso es una garantía de la acusación constitucional, y que debe existir un proceso legalmente tramitado en una acusación constitucional. Debe existir -y esto es absolutamente crucial- un tribunal imparcial, independiente, el procedimiento debe ser racional y justo, por mandato de nuestra Constitución Política y por los tratados internacionales de derechos humanos, ratificados por Chile y que se encuentran vigentes, particularmente la Declaración Universal de Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En definitiva, los estándares del debido proceso como derecho fundamental deben cumplirse en todos los procedimientos del Estado que tengan consecuencias sancionatorias, y nadie podrá contradecir que el hecho de ser destituido e inhabilitado por cinco años para ejercer funciones públicas, sean estas o no de elección popular, representa un asunto serio, una sanción, una condena.

## Informe Comisión

Sostiene que al establecer los hechos sobre la base de presunciones sin sustento, se grava con la carga de la prueba a quien debiera poder intentar defenderse. Pero más serio aún, la presentación simultánea de dos acusaciones constitucionales que perfectamente pudieron haberse presentado cuando, por ejemplo, hubieran terminado de hacer su trabajo las Comisiones investigadoras. El hecho de que se hayan planteado simultáneamente apunta a vulnerar la imparcialidad de la Comisión informante.

Así, el artículo 38 de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional busca asegurar la objetividad de esta Comisión informante. La razón de ser de una Comisión informante es que el conjunto de la Cámara tenga la posibilidad de estudiar con calma un informe que ha redactado un grupo de parlamentarios elegidos con el propósito de sopesar razones jurídicas. La objetividad se ha buscado mediante el Reglamento, por el expediente de que la elección de los miembros es al azar, pero por la exclusión de los diputados acusadores de la posibilidad de integrar la Comisión informante. Más allá de las intenciones, incluso, presume que de la buena fe de los diputados acusadores de ambos libelos, en la práctica, ha ocurrido que la Comisión que debe informar, en este caso, está integrada por parlamentarios que acusan a la persona natural Javiera Blanco, ministra de Justicia y Derechos Humanos, en un procedimiento simultáneo, algo que -insiste- no tiene precedentes en nuestra historia constitucional: en menos de 24 horas se presentaron dos acusaciones constitucionales contra la misma persona.

En ese sentido, cree que aun cuando los Diputados que integran esta Comisión tengan la mayor disposición a ser objetivos es posible que no lo logren. No imputa mala fe, sino que plantea que aunque haya la mayor buena voluntad, la idea de regular conflictos de interés que el propio Reglamento del Congreso Nacional planteó al decir “dejaremos a los acusadores fuera de las comisiones que informan” no pretende ser oprobiosa o plantear en ningún sentido o anticipar la mala fe por parte de los parlamentarios. Pero, insiste, es probable que la falta de objetividad de alguien que quiere destituir a una ministra en una Comisión, lamentablemente, afecte en su trabajo en tanto informante en una Comisión que debe ser imparcial.

Sostiene que la implicancia de esto es que, además, vivimos en una situación en la que todas las instituciones en Chile están en cierta medida cuestionadas, por tanto, el tema de conflictos de interés no solo radica en que algo sea, sino en que lo parezca, es decir, una institución como esta no solo debe ser imparcial, sino también parecerlo.

Por otra parte, denuncia que el hecho de tener que enfrentar dos acusaciones simultáneas ha obligado a la ministra Blanco a tener que doblegarse, lo cual, en cierta medida, nos parece que podría plantear dificultades para una debida y ordenada defensa de sus intereses ante una acusación grave.

Pasando a los capítulos de fondo y formulando los descargos, analiza que en el Capítulo 1, los acusadores plantean lo siguiente, -cita-: “La ministra habría otorgado a algunos funcionarios de Gendarmería de Chile aumentos considerables en sus remuneraciones, grados en la escala de sueldos y pagos indebidos en asignaciones o bonificaciones, sin atender a los criterios de la carrera funcionaria, con el único y exclusivo fin de obtener una pensión de retiro o jubilación mayor, a las que corresponde en derecho.” Al respecto, evidencia la complejidad de la imputación por cuanto es absolutamente imposible que la Ministra haya podido físicamente otorgar esos aumentos, pues no tiene competencia alguna, no existe ningún oficio y la Contraloría General de la República no tomaría razón de ninguno de esos nombramientos. El director de Gendarmería es la única autoridad que puede hacerlo. Agrega que es extraordinariamente difícil enfrentarse a una

## Informe Comisión

defensa del primer capítulo cuando se imputa algo que es material y jurídicamente imposible.

En todo caso, clarifica que el Ministerio de Justicia es la autoridad sectorial, pero jurídicamente no es el jefe superior, para efectos administrativos, de Gendarmería y menos de Dipreca.

Reflexiona que una simple lectura de las leyes que se han mencionado en el libelo y de todo el resto del ordenamiento jurídico chileno, da cuenta de que la facultad de nombrar, ascender y, en definitiva, de decidir políticas con impacto remuneracionales en Gendarmería la tiene exclusivamente el Director Nacional, funcionario que, repite, es de exclusiva confianza de la Presidenta de la República.

A pesar de la imposibilidad jurídica y material de su defensa, enfatiza respecto a que la ministra no ha otorgado aumentos de remuneraciones, ascensos o pagos de asignaciones o bonificaciones, para que quede registrado. No lo ha hecho porque no podía hacerlo y, de haberlo hecho, habría vulnerado los artículos 6° y 7° de la Constitución, el principio de juridicidad, al arrogarse facultades del Director Nacional de Gendarmería.

Sin perjuicio de lo anterior, explicita que dentro de las normativas de la ley de Ministerios, de la ley de Bases Generales de la Administración del Estado, el Ministerio de Justicia puede y debe realizar políticas de conducción, coordinación del sector; de hecho, hay una vasta cantidad de ese tipo de actos que se dispusieron. Por ejemplo, el plan nacional de auditorías basado en riesgos, de 2016, a comienzos de año, o la solicitud hecha por la ministra al director nacional de Gendarmería en diciembre, de incluir, dentro de las materias a ser auditadas por la institución, las siguientes: Procesos de recursos humanos, se sugiere reconsiderar la revisión de procesos de contratación de funcionarios; cambios de estamentos de funcionarios; contratación de funcionarios jubilados, etcétera. Auditoría de licencias médicas, auditoría de pago de asignación de zona, auditoría de asignación extra por comisiones de servicio, auditoría de asignación profesional.

En esa línea, reconoce que existe una continua relación entre la auditoría ministerial, que depende directamente de la ministra y de Gendarmería. Por supuesto que hay oficios; por supuesto que hay políticas generales que el Ministerio de Justicia plantea, pero lo que está claro es que la ministra Blanco no ha determinado las pensiones de exfuncionarios de Gendarmería, como tampoco ha ordenado aumentos o asignaciones que hayan abultado artificialmente los salarios y remuneraciones de las personas involucradas.

Respecto a este Capítulo, considera relevante plantear que la Contraloría General de la República tuvo un cambio de criterio respecto de la forma de cálculo de las pensiones en junio pasado. Inmediatamente después de ocurrido este cambio de criterio, fueron 23 años que la Contraloría General de la República tomó razón de pensiones por sobre el monto que en este momento se acepta. La ministra y por supuesto el director de Gendarmería han respetado el derecho, y Dipreca también lo ha hecho. Incluso, entiende que la propia Cámara de Diputados planteó su preocupación por el cambio de criterio de la Contraloría.

A modo de ejemplo, señala que en la administración anterior del Gobierno del Presidente Piñera, Dipreca otorgó 206 pensiones de retiro sobre el tope de 60 UF, cada una de ellas fue objeto de toma de razón por parte de la Contraloría. Posteriormente, entre el período 2014-2016, se concedieron 162 pensiones de retiro, que también sobrepasaban este límite. Cada una de ellas fue objeto de toma de razón por parte de Contraloría, como correspondía a la jurisprudencia de esta institución. Por lo tanto, cree que intentar, de alguna manera, ligar o responsabilizar a la ministra Blanco por un cambio de entendimiento legal de la Contraloría General de la República,

## Informe Comisión

francamente, es difícil de comprender para su defensa. No se entiende bien qué relación habría entre una cosa y la otra.

Por lo anteriormente descrito, a su juicio, la imputación devela algo que para la parte acusada es francamente incomprensible: que se acuse a la ministra de otorgar aumentos que abultarían las remuneraciones de los funcionarios de Gendarmería para que obtuvieran luego pensiones más altas, siendo que estaba totalmente imposibilitada por ley, por lo que la acusación de fondo de este capítulo debe rechazarse del todo.

En cuanto a la imputación del segundo y último capítulo, “que la ministra Blanco habría incidido ilegalmente en nombramientos irregulares de funcionarios de Gendarmería de Chile, sin atender a los principios de carrera funcionaria y para objetos ajenos a los fines de la institución, infringiendo con esto el principio de probidad” Se pregunta ¿De qué manera habría incidido? ¿Cuál fue el mecanismo que de acuerdo a los acusadores se utilizó para que la ministra Blanco incidiera?

Advierte que es este capítulo los acusadores reconocen que la competencia recae exclusivamente en el Director Nacional y que cuando trata de distinguir el conjunto de hechos, muchos de ellos conjeturas e insinuaciones, lo que queda en limpio es que se pueden diferenciar dos situaciones. La primera es que cuatro funcionarios de Gendarmería que posteriormente fueron designados en comisión de servicio al Ministerio de Justicia y, la segunda, un conjunto de hechos, mucho más débil, en el sentido de que se refiere solo a rumores, insinuaciones y conjeturas, o dichos de personas, respecto de contrataciones, ascensos y remociones que habría hecho el director presionado por ella.

Comienza su análisis por este segundo punto, y le parece absolutamente central recordar lo siguiente: si un funcionario es nombrado y solo puede ser despedido, destituido por la Presidenta de la República. Pretender que esa persona, el Director Nacional de Gendarmería, va a tener una presión irresistible, como lo han hecho muchos ministros en el pasado, se solicita por el bien del sector Justicia, la designación de un grupo de funcionarios en comisión de servicio, el que habría fallado sería ese funcionario. Afirma que estamos en una República Democrática, hay un funcionario de exclusiva confianza de la Presidenta de la República, quien tiene que tomar la decisión de aceptar o no la solicitud de la ministra que coordina el servicio. Distinguir entre solicitar algo y ejecutar el acto administrativo, es absolutamente central para analizar esta causal y plantear que el Director Nacional de Gendarmería no puede ejercer su criterio, no puede siquiera representar si hubiera habido algo irregular en esto, es francamente oprobioso respecto del director nacional de Gendarmería.

Argumenta que la solicitud realizada por la ministra Blanco, se refirió, por razones que conocidas por todos: la estructura del Estado en Chile es una estructura que carece del tipo de civil service que tienen, por ejemplo, los británicos, donde el 90 por ciento de los funcionarios son de planta. Estamos en una situación de precariedad que se arrastra por muchos años, donde muchas veces, ante situaciones de emergencia, ministros de un área sectorial solicitan a directores de servicio que envíen a funcionarios en comisión de servicio. Comenta que lo mismo ocurrió con el paro del registro civil en 2011, cuando el ministro de Justicia, Felipe Bulnes, solicitó al director nacional de Gendarmería la contratación de funcionarios, ante una emergencia; ocurrió con el ministro Teodoro Ribera. Cree que plantear que estamos hablando de algo extraño e irregular es francamente incomprensible, a la luz de lo que es un conocimiento del Estado. Por lo anterior, sostiene que está claro es que la ministra no ha infringido ni la Constitución ni las leyes, cuando planteó la solicitud al Director Nacional de Gendarmería en relación con estos cuatro funcionarios,

## Informe Comisión

que, por lo demás, hicieron un trabajo que ha sido elogiado, en términos de fiscalizar servicios que no habían tenido suficiente fiscalización en el pasado.

En relación con el otro subconjunto de casos, donde se plantea que habría habido insinuaciones, peticiones informales de contratación, recuerda que la ministra puede solicitar al Director de Gendarmería que realice nombramientos para la continuidad del servicio público, pero en ningún caso hay actos administrativos siquiera que hayan estado fuera del ámbito de sus competencias. Tampoco ha vulnerado las atribuciones del Director Nacional de Gendarmería, ya que sugerir la dictación de un acto administrativo no equivale a dictarlo, por el contrario, cree que la ministra habría incurrido en una probable falta a la probidad si, habiendo una urgencia, no hubiera echado mano a esta importante herramienta legal que le permite nuestro ordenamiento jurídico.

Por otra parte, los acusadores señalan que las acciones de la ministra Blanco vulnerarían las normas constitucionales y legales relativas al principio de probidad. No fundamentan de ninguna manera esta afirmación. Insiste, que lo difícil no es plantear la vulneración a la Constitución por vulnerar un principio, sino que los acusadores pretenden que se presuma que tales contrataciones o comisiones de servicio fueron en su beneficio personal. Observa que no se entrega ningún antecedente que pudiera ser creíble, que la ministra se benefició personalmente por haber solicitado, en pleno uso de sus facultades legales y reglamentarias, al Director de Gendarmería que tuviera a bien evaluar la posibilidad de contratar a personas por la necesidad de coordinación, eficiencia y eficacia.

Por último, solicita se rechace íntegramente la acusación constitucional de autos en el evento de que no se acojan las cuestiones previas que se han planteado.

Señora Mónica Javiera Blanco, Ministra de Justicia y Derechos Humanos

Manifiesta que dado que muchas de las materias que se tratan en el libelo dicen relación con recursos humanos, contrataciones, asignaciones de zona, remuneraciones y ascensos, no solo es conveniente argumentar lo que señala el abogado, sino que además que ha sido parte de su preocupación tener al día las auditorías que se relacionan con esos temas.

Alude a una auditoría que consta en el oficio N° 8.846, del 25 de diciembre de 2015. Explica que se trata de un plan de auditorías que envió al Director Nacional de Gendarmería, donde se consignan las materias susceptibles de ser auditadas por su institución. Entre ellas figura el proceso de recursos humanos. Añade que se sugiere considerar revisión del proceso de contratación de funcionarios, cambio de estamento funcionario, contratación de funcionarios jubilados, comprobar efectiva relación, realización de labores y jornadas. Añade que lo anterior es a modo de ejemplo, de las materias que ya en diciembre solicitaron que fueran parte de auditorías en materia de recursos humanos.

Agrega que el 23 de marzo de 2016 se solicita también a cada uno de los servicios un plan de auditorías, para lo cual sugirieron algunas materias que les parecían relevantes de ser incorporadas, como recursos humanos, junto a otras sobre aspectos financieros, adquisiciones y abastecimiento.

Señala que dentro de los temas de recursos humanos está honorarios, contrataciones, informes de cumplimiento, ejecución presupuestaria, jornada laboral, cumplimiento de jornada, ejercicio profesional dentro de la jornada laboral, permisos gremiales. En remuneraciones, viáticos y comisiones de servicio.

## Informe Comisión

Indica que otra auditoría, la N° 2.336, se refiere a análisis de todo lo que se pueda observar, como espacios para mejoras en los procesos de control interno, verificación de carpetas de funcionarios, sobre cumplimiento de la ley N° 19.699, verificación del otorgamiento de los títulos profesionales por organismos reconocidos por el Estado y verificación de pagos de fechas de beneficios.

Agrega que el ordinario N° 492 es bien decidor, en el sentido de que fue enviado por el Director de Gendarmería a esa ministra. Da lectura al punto primero: "Responsabilidad sobre la Gestión Operativa". Señala que en mi calidad de jefe de servicio me corresponde dirigir, organizar y administrar el servicio. Por lo tanto, soy responsable de establecer y mantener un efectivo control interno de la institución que dirijo, el cual estima que, según mi mejor leal saber y entender, es razonable. Respecto de los jefes de departamento ejerzo la supervisión jerárquica que corresponde, de acuerdo a la ley y demás regulaciones, con la finalidad de que en el interior del servicio se implementen adecuados controles internos de gestión y supervisión, para asegurar su cumplimiento y destacar excepciones de control, procesos inadecuados y eventos inesperados, y tratar adecuadamente los riesgos.

En el punto 2), de responsabilidad sobre la gestión de riesgo y cumplimiento, señala que "en cuanto a la gestión de riesgo y cumplimiento soy responsable de ayudar a crear y supervigilar los controles correspondientes a la gestión operativa a fin de asegurarse de que estén adecuadamente diseñados, implementados y operando de acuerdo a lo previsto".

Indica que el referido oficio ordinario, enviado por el Director del servicio a esa ministra, está fechado en 31 de marzo de 2016, antes de que se iniciara cualquier comisión o interpelación.

Señala que con fecha 8 de julio de 2016 figura el ordinario N° 4.489, del Subsecretario al director Tulio Arce, donde se señala que "en razón a los diversos lineamientos comunicados a este Ministerio de manera habitual, relativos a austeridad, probidad y eficiencia en el uso de los recursos públicos que deben tener los órganos y servicios de la administración del Estado, específicamente, en pago de asignación crítica y de contratación de personal. En este contexto, y en atención a la preocupación que ha generado en la opinión pública y por cierto en las autoridades de este ministerio, cumpro con instruir a usted disponga la instrucción de un sumario administrativo, a fin de determinar la probable existencia de responsabilidades administrativas en eventuales aumentos injustificados de remuneraciones y en las consecuencias que dichos aumentos pudieran haber tenido en la tramitación de pensiones de funcionarios de dicha institución. A fin de instruir dicho procedimiento disciplinario, se solicita disponga en nombramiento como fiscal ad hoc al funcionario Ciro Cornejo Lorca, abogado, contrata grado 4, encargado de la Unidad de Fiscalía. De igual manera, cumpro con informar a usted que este ministerio ha dispuesto el inicio de una auditoría, la cual recaerá sobre los procesos de personal, pago de asignaciones especiales, especialmente, sobre el ejercicio de las facultades de gestionar el pago de funciones críticas al personal. Por último, quiero manifestar a usted que durante el período que media entre esta fecha y el término del proceso antes señalado, todo cambio permanente de funciones, planta, calidad jurídica del personal, así como aquellos aumentos, disminución o asignación de función crítica, deberán ser reportados en forma previa a este subsecretario. Respecto de esta última facultad, esto es, la determinación del mérito, oportunidad, pertinencia y conveniencia en la entrega de asignación por función crítica que corresponde a los jefes superiores de los órganos o servicios públicos, le solicito ejercer esta facultad solo en la medida en que dicha asignación sea estrictamente necesaria para el cumplimiento de las funciones que sean relevantes o estratégicas para la gestión de Gendarmería de Chile."

## Informe Comisión

Hace hincapié que lo anterior son algunos ejemplos de los oficios que se enviaron, no solo una vez que se desencadenara el proceso de interpelación y de las comisiones investigadoras, sino desde fines de 2015, en los que se hace alusión a la preocupación, a través de Auditoría, que existía y existe en el ministerio respecto de todos los servicios para que se lleve un buen proceso de levantamiento de información de contrataciones, de asignaciones por título, de asignaciones por zona, de ascensos, etcétera.

Recalca la importancia de establecer la gravedad del hecho de generar conjeturas o libelos acusatorios a partir de rumores, de frases que uno pueda establecer en una entrevista.

Sostiene que parte del libelo acusatorio está basado en un intercambio epistolar entre dos personas, que cree que fue por whatsapp, referido a dichos del director en una entrevista, donde tampoco atribuye a la ministra responsabilidad; habla de terceros, que tampoco constan esas declaraciones de terceros. Recuerda que estas son responsabilidades personales.

En relación a las consultas de la diputada Sabat y lo señalado con la carta de la Adiptgen, reitera que la dirigente de la Adiptgen muestra su preocupación por contrataciones que tendrían un origen político. Agrega que para evacuar información en relación con este tipo de acusaciones la autoridad puede utilizar los instrumentos jurídicos que corresponden. Para eso, insiste, ya se había solicitado auditorías a Gendarmería de Chile en diciembre de 2015. La carta es del primer semestre de 2016. En esa solicitud de auditoría se había hecho especial énfasis en los procesos de recursos humanos, revisión de los procesos de contratación, cambio de estamentos de funcionarios, contratación de funcionarios jubilados.

Además, añade que el 23 de marzo -entendiendo uno o dos meses antes de la carta de Adiptgen-, el auditor ministerial envía al director nacional de Gendarmería de Chile un plan de auditoría para que haga un levantamiento en relación con recursos humanos, donde especifique contratación, informe de cumplimiento, ejecución presupuestaria, ejercicio profesional dentro de la jornada laboral, permisos gremiales. O sea, cualquier autoridad, cuando recibe una denuncia de esa naturaleza, debe canalizarla a través de los medios que se disponen para ello. En este caso, las auditorías nos permiten levantar información respecto de irregularidades para ordenar sumarios con posterioridad.

Señala que una de las lecturas que hizo al inicio tiene que ver con la instrucción de sumarios administrativos por ciertos aumentos injustificados de remuneraciones, y es en un orden correlativo de oficios. En diciembre y en abril ordenamos las auditorías. En julio de 2016 ordenamos sumarios por situaciones que habíamos levantado y que estaban sucediendo. Señala que es difícil pensar en un ardid de parte de quien está ordenando las supervisiones, los sumarios y las auditorías, justamente para que estas situaciones no se presenten.

Sobre las cuatro contrataciones expresa que tiene que ver con varias cosas. El verbo rector en los documentos en cuestión es "solicita a usted proceder". Es el mismo verbo que se utiliza, por ejemplo, en los proyectos de acuerdo de la Cámara de Diputados. Se hacen solicitudes. Añade que este es el mismo ejemplo, porque no podemos instruir respecto de algo que son facultades privativas del director nacional de Gendarmería de Chile.

Afirma que es tan así que tampoco podría suponerse ningún tipo de mala fe en el oficio del 12 enero de 2011, cuando se dice que considerando lo expuesto y atendido que es estrictamente necesario para la gestión de la División de Defensa Social del ministerio de Justicia seguir contando con los servicios de la señorita tanto, se solicita su contratación en el cargo que ha

## Informe Comisión

dejado vacante la señorita Érika Campos. El oficio está firmado por Sebastián Valenzuela, jefe de División de Defensa Social, que luego llegara a ser subsecretario de Justicia en la administración anterior.

Expresa conocer a Sebastián Valenzuela y señala no solo tener mejor opinión de él, sino que asegura de que jamás habría estado pensando en lo que muchos pensaron cuando leyeron este mismo oficio formal enviado al director nacional de Gendarmería de Chile.

Asevera que jamás habría pensado que Sebastián Valenzuela, un excelente profesional, estaba presionando al Director Nacional de Gendarmería de Chile con esa contratación.

Añade que lo que estaría pensando es lo mismo que pensamos cuando solicitamos estos cuatro profesionales, que tenemos un problema histórico en el Ministerio, donde contamos con una planta muy restrictiva, y que desde hace años contamos con comisiones de servicios para las que solicitamos, muchas veces, personas que deben tener un perfil determinado para la labor que hacen y así poder cumplir con la serie de funciones que hoy tenemos.

Indica que estas cuatro personas llegaron al departamento de Personas Jurídicas, que tiene veinte mil registros de organismos sin fines de lucro.

Asevera que tenían un equipo de muy pocos funcionarios. Explica que no se atreve a decir el número porque capaz la acusen porque dije cinco y no siete, pero aclara que eran poquitos.

Explica que con estos cuatro funcionarios logramos sacar adelante las investigaciones, entre otras, de CEMA Chile y de la ANFP. De hecho, en los documentos del Consejo de Defensa del Estado se alude explícitamente a dos de estos profesionales, porque gracias su labor se pudieron incautar bienes de CEMA Chile. Agrega que si alguien piensa que estas cuatro personas no trabajan en el Ministerio de Justicia es suficiente con leer lo que señala el Consejo de Defensa del Estado, porque ellos sí los vieron. Es cosa de pedir que declare cualquier funcionario del Ministerio de Justicia que ven entrar todas las mañanas a estas cuatro personas. Dicho sea de paso, han visto vulnerado su honor, porque aparecen escritos y entredichos como que tuvieran que ver con una situación política. A la mayoría no los conocía.

Señala que el jefe del Departamento de Personas Jurídicas, que lleva años trabajando en el Ministerio, y que iba a trabajar con ellos, definió el perfil. Lo anterior es respecto de las cuatro contrataciones y de por qué se habla de la solicitud, porque finalmente quien tiene la facultad para hacer esas contrataciones es el director nacional de Gendarmería.

En relación con la solicitud del senador Ossandón, quiere ser bien estricta, independiente de que saliera o no en ese artículo de prensa. Le llama la atención que cuando se habla de cada uno de los casos, por ejemplo, de Pedro Hernández, en este caso en la página ocho del texto no hicieron alusión al nombre del senador Ossandón. Hablan explícitamente de Pedro Hernández y de otros nombres. Cree que uno era Rodrigo Sepúlveda.

Le llama la atención que por alguna razón, los otros personeros se ponen con nombre y apellido, pero aquí se hablaba de la conversación entre la ministra y un parlamentario. Ese parlamentario, y lo afirma por las personas que redactaron el libelo, es el senador Ossandón. Confirma lo que el senador Ossandón señaló.

Afirma que efectivamente el senador Ossandón le hace ver la situación de un concejal que

## Informe Comisión

difícilmente es de su partido porque no tiene militancia, aunque se sienta cercana a un conglomerado político. Es un concejal de Renovación Nacional del sur. Insiste en que se trata de un concejal de Renovación Nacional del sur. Señala que el senador Ossandón fue muy transparente y señaló que esta persona había estado trabajando varios años en Gendarmería y que la razón de su desvinculación - cree- se debe a una persecución política.

Asevera que esa persona no era del PPD, no era DC, no era socialista, y la denuncia que le hace, como autoridad de gobierno, es que hay una desvinculación por razones políticas.

Hace presente que no le corresponde hacer la investigación de si hubo o no una persecución política. Tampoco le corresponde reincorporarlo a la institución.

Asegura a la diputada que estaría dando cuenta de por qué no hice nada después de haber recibido esa denuncia, si esa persona siguiera desvinculada; le aseguro que estaría aquí dando explicaciones de por qué esa persona sigue desvinculada de la institución, cuando seguramente se hubiesen mostrado pruebas de que esa persona se había desvinculado por razones políticas, siendo que se me había puesto en antecedentes de esa situación y yo la guardé en el cajón.

Afirma que como autoridad no la guardó en el cajón, aclara que lo que hizo fue informarle al Director Nacional de Gendarmería. Afirma que lo que dijo es que un senador de la República la había puesto en autos de esa situación, de modo que lo que correspondía era que realizara las investigaciones del caso y que procediera en consecuencia. Tal como decía el senador Ossandón, si aquello se debía a un mal desempeño y, además, había un análisis al respecto, estaría bien desvinculado, pero si no era así, correspondía reintegrarlo, porque, por lo menos, hasta donde sé, en nuestro país esa no es una causal de desvinculación establecida en el Código del Trabajo.

Indica que lo que hizo el Director Nacional de Gendarmería fue establecer que la desvinculación no procedía y proceder a la reincorporación de ese funcionario, que, insiste, es un concejal de Renovación Nacional.

Considera que en caso alguno esa situación podría ser originaria de un reproche a su autoridad, porque cuando se le dio a conocer una denuncia sobre persecución política, cumplió con el deber de traspasársela a la autoridad que tiene a su cargo el deber de investigar y de tomar una decisión. Asegura que eso fue lo que ocurrió y es lo que debería haber estado relatado en el libelo, por lo que lamenta mucho que esto se haga aparecer como parte de una ardid, tal como expresó el abogado Javier Couso.

Manifiesta que no quiere suponer una mala fe en quienes redactaron el libelo, pero añade que le llama mucho la atención que hayan omitido a un senador que hasta hace poco era de Renovación Nacional.

En relación a la consulta de la Diputada Sabat asegura no han incidido, y lo que hacen es informar y traspasar denuncias, que es lo que corresponde.

Asegura que ponen en antecedente a la autoridad pertinente una denuncia, a partir de la cual, en este caso, es responsabilidad del Director Nacional de Gendarmería generar los pasos siguientes para establecer si hay responsabilidad o no, pero el verbo rector está lejos de ser "incidir".

b) La Comisión acordó escuchar al Diputado Coordinador de los autores del libelo acusatorio, señor Juan Antonio Coloma.

## Informe Comisión

Señor Juan Antonio Coloma, Diputado coordinador de los autores de la acusación constitucional

Manifiesta que se referirá a los hechos que permiten fundar la acusación constitucional, que a su parecer son sumamente claros y evidentes, por lo cual solicita que se acoja a tramitación, se vote en la Cámara de Diputados, se apruebe y pase al Senado para su revisión final.

Refiere que la acusación consta de dos capítulos. El Capítulo 1° hace mención al otorgamiento de aumentos considerables de sueldo a funcionarios de Gendarmería, grados en la escala de sueldos, pago indebido de asignaciones, bonificaciones de los meses exacta y coincidentemente anteriores al retiro del servicio, sin atender criterios propios de la carrera funcionaria, con el único fin de obtener una pensión, retiro o jubilación mayor al que en derecho corresponde. Al respecto se ha verificado en Gendarmería de Chile una práctica que la opinión pública ha conocido como el abultamiento de las remuneraciones y por este mecanismo algunos funcionarios han recibido aumentos considerables en sus sueldos, asignaciones o bonificaciones, con el fin de obtener una remuneración más alta, inicialmente, y un aumento en el retiro, en forma posterior. Comenta que ha habido funcionarios que en pocos meses, o incluso a pocas semanas de haber recibido el aumento de esta remuneración, han solicitado su jubilación, para aprovechar esta mayor remuneración, para aprovecharse de un sistema conocido por todos al interior de Gendarmería. Tanto es así, que en los dos últimos años el 90 por ciento de las pensiones otorgadas a funcionarios de Gendarmería superaron el tope establecido por ley: el 90 por ciento. Al respecto, hace presente que la señora ministra ha señalado que el ministerio no paga ni calcula pensiones, cuestión que es del todo evidente, y que nadie jamás ha pretendido atribuirle, ya que si bien no es el ministerio el que calcula ni paga las pensiones, considera evidente que dicho cálculo y posterior pago se realiza tomando en cuenta la información de las remuneraciones entregadas, que esto conlleva el abultamiento de las pensiones y que no era necesario realizar pagos ni cálculo alguno, sino que bastaba con subir las remuneraciones para que el sistema realizara el cálculo y pagara las pensiones abultadas. Afirma que este hecho, además de ser evidente en la infracción de los preceptos legales, fue una práctica que se cometió con conocimiento de la ministra de Justicia, al ser Gendarmería un servicio público que depende del ministerio que ella precisamente dirige. Agrega que Contraloría ha indicado que la dependencia que tiene Gendarmería da lugar a una relación de jerarquía entre la máxima autoridad del Estado y el servicio público, denominándose también vínculo de jerarquía. En razón de lo anterior, entiende que la jerarquía otorga un conjunto de poderes o facultades que le son inherentes a tal calidad. Por lo tanto, concluye al respecto que existe una relación de dependencia entre el ministerio y Gendarmería, como un servicio público centralizado, lo cual es necesario para fundamentar la infracción constitucional y legal en que ha incurrido la ministra de Justicia. A mayor abundamiento, el artículo 2° del decreto ley 2859 de 1979, establece que Gendarmería es una institución jerarquizada, disciplinada y obediente, con lo cual -sostiene- queda de manifiesto su subordinación a la administración central, esto es, por medio de la ministra o del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Por la misma naturaleza jurídica de la institución, consagrada en los artículos 1° y 2° de la ley orgánica de la Contraloría, cree que es evidente que la infracción de ley por parte de la ministra de Justicia, por cuanto ella tenía la obligación de conocer los hechos ocurridos en torno a las pensiones ilegales que recibían ciertos funcionarios de Gendarmería y, por tanto, tomar las medidas correspondientes, o como resulta más claro a raíz de los hechos, no haber realizado gestiones tendientes a corregirlas en base a la información que ella sí manejaba. Agrega que el actual director de Gendarmería ha reconocido las irregularidades al manifestar que se estuvieron calculando con asignaciones variables que, a mi juicio, no correspondía considerar.

## Informe Comisión

Por otra parte, en la comparecencia de la ministra de Justicia y Derechos Humanos a la sesión especial del pasado 2 de agosto, en relación con el pago de las pensiones, refiere que ella reconoció que tenía conocimiento de los sumarios y que por la misma razón había realizado un plan de auditoría a las distintas materias el 21 de diciembre de 2015 y afirma que si bien la ministra no aclaró expresamente si estaba o no informada de dicho abultamiento, actuó como si lo supiese, de lo contrario, no se habrían realizado los sumarios.

Al respecto, enfatiza lo que ha ocurrido con el exjefe de la unidad de participación ciudadana, señor Pedro Hernández, militante demócrata cristiano y expresidente de la Asociación de Funcionarios, Anfup, quien tras haber sido nombrado en dicho cargo en enero de 2016, al mes siguiente, en febrero de 2016, un mes después de haber optado al nuevo cargo, inició los trámites solicitando una pensión equivalente a su última remuneración. El punto radica en que la ministra de Justicia no solamente habría estado al tanto de esta situación, de acuerdo con la información leída por la diputada interpeladora el 2 de agosto de este año, sino que habría estado informada, incluso habría instruido dicho nombramiento, tal como leyó la diputada interpeladora: “hablé con la señora ministra y lo mío todo bien con su visto bueno. Será Carlos Aparicio -quien, dicho sea de paso, no era un desconocido para la ministra-, quien coordinará con usted. Un abrazo”. Explica que Carlos Aparicio es el jefe de asesores del Ministerio de Justicia, quien trataba directamente con la ministra. Para que no queden dudas de esta causal, cita al profesor Fernando Atria, quien ha intervenido como abogado defensor y acusador en distintas acusaciones constitucionales, ha entregado la misma conceptualización respecto de la causal de haber dejado las leyes sin ejecución, sosteniendo que esta causal, que procede por inactividad, muestra el sentido a las demás. El funcionario tiene el deber de desplegar su potestad legal de la manera más apropiada para cumplir su responsabilidad fijada por ley. Y si la despliega de modo imprudente, de manera que la finalidad legalmente fijada no se obtiene, habrá incurrido en dicha causal.

Respecto al abuso, refiere que se trata precisamente de casos en los que la facultad se ejerce con la finalidad distinta a la legalmente relevante o de una manera que resulta del todo desproporcionada e inadecuada a la luz de las finalidades legalmente relevantes. Lo anterior es de gran importancia, ya que a la ministra se le imputa no haber sido parte de esta ilegalidad, sino de haber estado o debiendo estar en situación de conocimiento, no cambió nada.

Comenta que uno de los casos emblemáticos es el de la señora Myriam Olate, respecto de quien se hace expresa mención en el dictamen 58769, de 9 de agosto de este año. Ese dictamen hace alusión expresa a ciertos casos que ha conocido la opinión pública, donde se ha excedido el máximo legal y concluye, en lo tocante a las remuneraciones percibidas por la señora Olate Berríos durante el año 2015, y que sirvieron de cálculo para su pensión de retiro, se advierte el pago indebido de bonificaciones compensatorias de la asignación de modernización, toda vez que la funcionaria, descontando las cuotas correspondientes a la asignación de modernización, recibía remuneraciones por sobre el tope imponible. Esto fue específicamente señalado por la Contraloría en su informe final.

En el caso particular de otra persona que trabajaba en Gendarmería, Óscar Garcés Cid, el dictamen incluso alude a pagos indebidos a dichos funcionarios por asignaciones que no le correspondían, ya que en el dictamen -que se acompaña en la acusación constitucional- se señala brevemente que para el cálculo de las pensiones respectivas, se apreciaron, a modo de resumen, errores en el pago de asignación de modernización del mes de junio de 2015, errores en la asignaciones de zonas extremas, pagos indebidos de bonificaciones compensatorias, pagos indebidos de asignaciones de zona en los meses de mayo, junio, julio y agosto de 2015, en

## Informe Comisión

circunstancias de que esta persona cesó el 1° de mayo de dicho año en el cargo que ostentaba en Gendarmería.

Por las razones esgrimidas, asevera que la ministra no puede alegar desconocimiento de esta crítica situación ética en que se encontraba el servicio ni que sus actuaciones personales contribuían con ello. Está acreditado que fue advertida por varias asociaciones de funcionarios, entre ellas, la Asociación Nacional de Directivos, Profesionales, Técnicos, Administrativos y Auxiliares de Gendarmería de Chile (Adiptgen), cuya presidenta nacional es la señora Viviana Camilo Flores, quien con fecha 5 de mayo de 2016 quien sostuvo -cita textual-: “A la luz de los antecedentes expuestos, invitamos a la señora ministra de Justicia disponga su intervención de Gendarmería de Chile con la finalidad de que el servicio deje de ser una máquina pagadora de favores políticos, familiares, compadrazgos personales a costa de la postergación de los trabajadores penitenciarios no uniformados del Estado, en evidente detrimento de la calidad del servicio, tan importante en el proceso de mejorar la seguridad pública, a través de la disminución de la reincidencia delictual de los penados que cumplen condenas en los recintos penitenciarios a lo largo del país”. Resalta que esta carta fue enviada el 5 de mayo de 2016, en circunstancias de que la interpelación, donde la ministra señaló que no tenía del todo conocimiento de esta situación, se realizó el 2 de agosto del mismo año; es decir, tres meses después.

En cuanto al Capítulo II, respecto a la imputación de incidir ilegalmente en nombramientos irregulares de funcionarios de Gendarmería de Chile sin atender a los principios de carrera funcionaria y para objetos ajenos a los fines de la institución señalada, infringiendo el principio de probidad, refiere que hay una serie de casos en que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, directamente a través de la ministra Javiera Blanco, habría presionado al director Nacional de Gendarmería en la contratación de personas, a pesar de que dicha competencia recae exclusivamente en el director de dicha institución en conformidad al artículo 13 de la ley N° 18.834, Estatuto Administrativo, que señala que la provisión de los cargos se efectuará mediante nombramiento o promoción por los jefes superiores del servicio público correspondiente, lo que es reiterado por el artículo 6, N° 8 y N°9 del decreto ley que fija la ley Orgánica de Gendarmería de Chile, en cuanto señala lo siguiente: Son obligaciones y atribuciones del Director Nacional, entre otras, nombrar a las personas que ocuparán los cargos vacantes y designar personal y funcionarios de la institución.

Comenta que dentro de los hechos que se especifican en el libelo estaría el ascenso hasta grado 4 de suboficial mayor Pedro Hernández, militante demócratacristiano y expresidente de Anfup, por una orden directa desde el Ministerio de Justicia y un oficio emitido por la ministra Javiera Blanco dirigido al director Nacional de Gendarmería, señor Tulio Arce, en el que ordena la contratación de cuatro funcionarios a contrata, especificando el grado, la unidad en la que debían ser contratados. Finalmente, señala el caso del funcionario Rodrigo Sepúlveda, perteneciente al Centro de Estudio y Trabajo de Osorno, quien fue desvinculado en octubre de 2015. Sin embargo, después de una conversación de la ministra con el senador Ossandón, fue reincorporado por decisión personal, impulsada por la ministra. Un caso que resulta de especial importancia es el del señor Pedro Hernández, a quien hemos hecho alusión en dos ocasiones, que fue nombrado en dicha jefatura por el director Nacional de Gendarmería por orden del Ministerio de Justicia. Refiere que se acuerdo con los antecedentes, esta orden tuvo un doble propósito, ambos absolutamente ajenos a los fines institucionales. Ciertamente, son reprochables. El primero, recompensarlo por haber sido funcional como dirigente gremial a la estrategia del gobierno, para enfrentar una paralización de funcionarios; el segundo, incrementar su remuneración para obtener una pensión mejor en materia de su retiro. Resalta que el funcionario aludido inició los trámites de su pensión

## Informe Comisión

inmediatamente al mes siguiente de haber obtenido el ascenso, lo que le permitió obtener un sueldo líquido sustancialmente superior, tal como lo señalaremos más adelante. Por su parte, manifiesta que el exdirector de Gendarmería, señor Tulio Arce, sostuvo ante diversos medios de prensa que en más de una ocasión había sido instruido para el nombramiento de los cargos que se encontraban vacantes y que, en relación con dicho nombramiento, expresó en entrevista con CNN, que “me insistieron en que lo nombrara y cumplí las instrucciones”. Resalta que el exdirector habló de instrucciones y no de meras solicitudes por parte de la ministra o de las personas que trabajaban en su entorno cercano. Finalmente, y en relación con el mismo caso, considera pertinente explicar que el señor Hernández estaba contratado en grado 9 de la escala de sueldos y que correspondía al máximo que podía alcanzar un suboficial mayor. Sin embargo, con el nuevo nombramiento de enero de 2016, subió de grado 9 a grado 4, correspondiente al de un coronel de la institución. Dicho ascenso le permitió pasar de una remuneración líquida de 1.668.000 pesos, en noviembre de 2015, a 3.530.000 pesos, en enero de 2016, es decir, duplicó su sueldo líquido para inmediatamente solicitar el retiro y poder obtener una pensión que excedía con creces los números que establece la ley. Reflexiona que lo anterior nuevamente no se condice con lo sostenido con la propia ministra Blanco, en cuanto a señalar que ni ella como ministra ni el Ministerio tienen relación con la contratación, reiterando que esta es una facultad que solo le corresponde al director Nacional de Gendarmería, de acuerdo con las normas legales.

Respecto a los nombramientos, comenta que se publicó un oficio en el que se ordenaba la contratación de ciertas personas, especificando grado, contrata y calidad jurídica. Hace presente que este oficio fue firmado por la ministra Javiera Blanco y dirigido, precisamente, al señor Arce, el 19 de enero, y que señala: Por medio de la presente y en atención a la necesidad de contar con profesionales en comisión de servicio, el departamento de personas jurídicas de esta cartera de Estado, a fin de cumplir con los compromisos laborales establecidos para el año 2016, solicita a usted proceder con la contratación de las personas que se detallan en grados, estamentos y calidad jurídica que se detallan a continuación. Llama su atención que el oficio transcrito no mencione, no aluda, no insinúe ni permita subentender norma legal o reglamentaria alguna que sustente la instrucción impartida por la ministra y encuentra razón en que no existe ninguna facultad que la ley le otorgue a ella para realizar este tipo de solicitudes. Al respecto, denuncia la instrucción contenida en el mencionado oficio solicita el nombramiento de profesionales no para que trabajen en Gendarmería, sino en comisión de servicio en el departamento de personas jurídicas del Ministerio de Justicia, para cumplir con los compromisos laborales de ese ministerio. Considera inentendible e indefendible que esta orden dada por la ministra se haya hecho en forma absolutamente independiente por parte del director nacional de Gendarmería. La ministra de Justicia y Derechos Humanos ha pretendido justificar dicha situación al manifestar: “nosotros no hemos hecho contrataciones de servicio. Esto le corresponde exclusivamente al director nacional de Gendarmería”. Afirma que eso no tiene coherencia, la respuesta meramente formal, con lo que ocurre en la práctica, de cómo se ordenaba la contratación de personas que no cumplían sus funciones ni siquiera en la dirección de Gendarmería.

Argumenta que si se considera la norma del artículo 6°, numeral 8, del decreto ley 2.859, en su sentido natural y obvio, y se considera que tal facultad, tanto la decisión como el propio nombramiento, radica en el director nacional, se estaría vulnerando por parte de la ministra el artículo 7°, inciso primero, de la Constitución Política de la República, toda vez que excedió con creces sus competencias, tal como lo señala la norma constitucional. Desde el principio de juridicidad, consagrado en el artículo 7° de la Constitución, se establecen tres requisitos fundamentales para la validez de todo acto que emane de los distintos órganos del Estado: La investidura regular del cargo, que se realice dentro de sus competencias y se realicen en la forma

## Informe Comisión

que prescribe la ley. Para esto, la ministra habría excedido, con creces, las facultades y competencias e invadido, a su vez, otras que le resultan ajenas, al no tener la facultad de nombrar ni solicitar nombramientos, contraviniendo el segundo requisito establecido en el artículo 7° de la Constitución. Razona que es evidente que es el director nacional de Gendarmería quien realiza en la práctica la contratación porque no existe otro mecanismo que no sea ese, ya que si la ministra hubiese firmado el nombramiento, dicho nombramiento no habría sido objeto de toma de razón, no habría tenido ninguna validez legal, porque legalmente es el director nacional de Gendarmería quien realiza esto. La única forma que tenía para realizar este tipo de contratación era exigiéndoselo al director nacional de Gendarmería, como ocurrió en el documento del 19 de enero de 2016. Además, el señor Tulio Arce, señaló que se había sentido presionado por parte del Ministerio de Justicia.

Así, determina que los antecedentes de hecho demuestran que la ministra de Justicia realizó acciones que van más allá de las que le permite la ley, infringiendo, abierta y claramente, el principio de juridicidad establecido en los artículos 6° y 7° de la Constitución, en lo relativo a las competencias con que pueden actuar los distintos órganos del Estado. A nivel legal, el inciso segundo del artículo 3° de la ley orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, señala a la probidad administrativa como uno de los principios que deben informar el actuar de la administración, reafirmado por el artículo 13, inciso primero, del mismo cuerpo legal, el que señala: “Los funcionarios de la Administración del Estado deberán observar el principio de probidad administrativa y, en particular, las normas legales y generales especiales que lo regulan.”. Asimismo, la ley 18.575, el inciso primero del artículo 52, previene que “Las autoridades de la Administración del Estado, cualquiera que sea la denominación con que las designen la Constitución y las leyes, y los funcionarios de la Administración Pública, sean de planta o a contrata, deberán dar estricto cumplimiento al principio de la probidad administrativa”. Luego, en su inciso segundo, se señala en forma idéntica lo señalado en la ley sobre de Probidad en la Función pública y Prevención de los Conflictos de Intereses, conceptualizando el principio de probidad administrativa como “observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular.”. En la misma línea, el Tribunal Constitucional ha señalado que la probidad está asociada, cada vez que la define el legislador, a la preeminencia del interés general sobre el particular, al desempeño honesto y leal de la función o cargo y a la observancia de una conducta intachable. La probidad está consagrada como principio constitucional (artículo 8°). Todas las funciones públicas, independiente de si las realiza un funcionario público o particular, encomendadas por el Estado para este propósito, están vinculadas a un cumplimiento estricto del principio de probidad en todas sus actuaciones. Finalmente, expone que el artículo 62 de la citada ley N° 18.575, describe una serie de conductas que afectan de manera especial el principio de probidad, con especial énfasis en el numeral 2, el cual señala “Hacer valer indebidamente la posición funcionaria para influir sobre una persona con el objeto de conseguir un beneficio directo o indirecto para sí o para un tercero;”. De esta manera, concluye que es evidente que la ministra ha transgredido el principio de probidad en los términos amplios, cuando afirmó que la facultad de efectuar contrataciones recae en los directores nacionales de los servicios y este ministerio ha sido respetuoso de dichas atribuciones. En efecto, a través del oficio ordinario N° 342, se solicita que se proceda a la contratación de 4 personas, contradiciendo abiertamente lo señalado por la ministra y dejando en evidencia que faltó a la verdad; en un obrar que se aleja del estándar que fija el principio de probidad para quienes ejercen la función pública, particularmente tratándose de ministros de Estado.

Por otra parte, sostiene que las afirmaciones del exdirector nacional de Gendarmería de Chile,

## Informe Comisión

señor Tulio Arce, dejan en evidencia que la ministra, directa o indirectamente, intercedía ante él para que determinadas personas obtuvieran un ascenso o nombramiento, que en forma inmediata perseguían preparar y mejorar su proceso de jubilación y así lo declaró en distintos medios de prensa que durante su gestión se le ordenó dar a Pedro Hernández, persona que hemos citado en reiteradas ocasiones -quien hasta algunos meses atrás se desempeñaba como el presidente de la Anfup-, el cargo de jefe de departamento que se encontraba disponible en ese momento, lo que le permitió aumentar sustancialmente su salario, con miras a su retiro, realizado un mes después de haber asumido sus nuevas funciones. En efecto, en entrevista a CNN Chile, el propio señor Arce señala que el subsecretario de Justicia le pidió esto y que él le advirtió lo poco transparente que sería nombrar a una persona que era dirigente sindical a que asumiera como jefe de departamento, cuestión que históricamente jamás se había dado en Gendarmería. Tulio Arce señala que “Me insistieron con que lo nombrara como jefe de ese departamento y yo cumplí esa orden, porque estoy subordinado al Ministerio de Justicia”. Eso señaló Tulio Arce en la entrevista, quien más adelante afirmarí: “Esto ocurrió en varios casos... no solamente fue el subsecretario, sino que también a través de la ministra (Javiera Blanco) algún asesor del ministerio (lo solicitó). La ministra no me lo pidió concretamente, porque no me daba instrucciones directas, sino que a través de sus asesores o su gabinete, a nombre de ella.”.

Por lo anterior, afirma que se trata de una transgresión flagrante al principio de probidad, en tanto la ministra, valiéndose de su calidad de superior jerárquica, dispone o sugiere contrataciones, lo que es particularmente vinculante, tratándose de organismos constituidos bajo una estructura jerarquizada. Y si bien la ministra no lo habría hecho en forma directa, los testimonios dejan en evidencia que a través de sus asesores intercedió en favor de terceras personas para obtener una contratación o una recontractación para alguna determinada persona. Bien podría esta conducta, tal como lo señalamos, considerarse dentro de la causal dispuesta en el numeral 2 del artículo 62 de la ley N° 18.575, y en cualquier caso resulta evidente que no corresponde a un actuar funcionario recto e intachable. En efecto, el actuar de la ministra transgrediría los principios de eficiencia y eficacia que son reconocidos por nuestro legislador en la ley N° 18.575, constituyendo un imperativo que la administración pública debe observar en el ejercicio de sus funciones. En este sentido, y tal como lo ha señalado el artículo 62, número 8, la inobservancia del principio de eficacia y eficiencia pueden llegar a constituir una transgresión al principio de probidad administrativa, lo que ocurre en la especie, toda vez que la utilización política del servicio y la manipulación de la carrera funcionaria y de los cargos institucionales con sujetos financiados por criterios partidistas, deriva en un desmedro de las capacidades del servicio para atender a sus fines propiamente institucionales. La utilización política de Gendarmería afecta a las instituciones, y con ello se afecta la reinserción y la rehabilitación de los infractores de ley, pilar fundamental en la política de seguridad pública.

Finaliza la relación del libelo acusatorio sosteniendo que la ministra de Justicia y Derechos Humanos infringió el artículo 6°, número 8, del decreto ley 2.859, que fija la ley orgánica de Gendarmería, en consideración a que dicho artículo solo faculta al director nacional de la institución a realizar los nombramientos de cargos vacantes, y el inciso primero del artículo 7° de la Constitución Política de la República, por cuanto se excedió a sus funciones y atribuciones otorgadas por la Constitución o las leyes. Asimismo, los hechos constitutivos en este capítulo transgredieron el principio de probidad en la función pública, con infracción a los artículos 3°, 52 y 62, números 2 y 8, de la ley N° 18.575, así como el inciso primero del artículo 8° de la Constitución Política de la República y solicita que los miembros de la Comisión estimen la acusación constitucional es del todo procedente.

## Informe Comisión

En relación a consulta del Diputado PILLOWSKY respecto de los errores de forma de la acusación, contesta que efectivamente, donde dice cuatro, debe decir cinco, y donde dice marzo, debe decir mayo. Agrega que se trata de un tema que es mucho más complejo que si el decreto es de marzo o de mayo o si es del cuatro o del cinco, se trata de hechos gravísimos que sustentan una acusación constitucional en contra de la ministra Blanco.

En cuanto a cómo la ministra habría intercedido directa o indirectamente en los hechos, responde que basta ver lo que señaló el exdirector Tulio Arce, en el oficio enviado el 19 de enero de este año, donde se solicita la contratación. Las declaraciones y los hechos son contundentes, claros y concretos, no hay suposiciones.

Sobre las consultas del diputado OJEDA, reconoce que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos no calcula ni paga las pensiones, pero clarifica que lo acusadores no sostienen lo contrario. Explica que el problema surge de forma dramática con el militante democratacristiano, Pedro Hernández, quien duplica su remuneración líquida e inmediatamente, semanas después de haber asumido al cargo, renuncia a su cargo. Este es un hecho evidente, y la ministra omitió implementar, en forma clara, políticas para evitar este tipo de hechos.

Respecto de los actos de nombramiento y de las tomas de razón por parte de Contraloría, afirma que la Contraloría emitió un dictamen declarándolos ilegales, lo que es parte integrante del libelo.

Sobre el proyecto de resolución N° 635, que fue aprobado en forma unánime por la Cámara de Diputados, contesta que no tiene relación con la presente acusación constitucional.

En cuanto a la historia de las acusaciones constitucionales anteriores, y los errores formales contenidas en ellas, comenta que cuando se destituyó al exministro Beyer, en la parte formal del petitorio, se le acusó por infringir el orden público. En el texto de la acusación del ministro Beyer, quedó pegado el texto "infringir el orden público", contenido en la acusación del exministro Hinzpeter. Pide que se analice en forma seria la acusación y no en base a errores tipográficos.

A continuación, en respuesta a la consulta de la diputada SABAT, considera que la presencia del señor Tulio Arce es del todo fundamental, ya que fue él quien recibió las instrucciones o presiones por parte de la ministra de Justicia, por escrito, a través del oficio N°342; fue él quien sostuvo las conversaciones con Carlos Aparicio; fue él quien debió materializar la firma de la contratación de estas cuatro personas, en circunstancias de que se hizo a través de la solicitud de un documento formal; fue él quien sostuvo frente a los medios de comunicación, en forma valiente, qué estaba ocurriendo en Gendarmería. Espera que esta comisión no solo lo invite, sino que le dé todo el tiempo que sea posible, porque si lo que se busca es analizar el fondo de la acusación constitucional, lo que tenga que decir respecto de la forma en que se otorgaban las pensiones y se favorecía a algunos actores dentro de Gendarmería, a través de la cual se le solicitó la contratación de cuatro personas que no cumplían funciones en Gendarmería, es fundamental.

c) La Comisión acordó recibir la opinión de expertos en derecho constitucional y en derecho administrativo, cuyas opiniones se transcriben, en lo pertinente, a continuación y que la Comisión ha tenido en consideración en la parte resolutive.

Señora Miriam Henríquez, Abogada especialista de Derecho Constitucional

Precisa que viene a entregar su opinión sobre la acusación constitucional, en su calidad de profesora de derecho constitucional y desde una perspectiva estrictamente jurídica, por cuanto

## Informe Comisión

entiende, tal como se señaló, que los hechos son materia de prueba, lo que claramente todavía no corresponde en esta instancia.

Desde una perspectiva estrictamente jurídica, explica que su primer objetivo, y a modo de introducción, es comentar la naturaleza de la acusación constitucional en general. Luego, procederá a hacer algunos comentarios respecto de las particularidades de la acusación constitucional contra ministros y, finalmente, se referirá muy brevemente a las exigencias de la acusación constitucional.

A modo de introducción, ilustra que conforme al diseño de la Constitución Política, la acusación constitucional busca hacer efectiva la responsabilidad constitucional que se origina en las contravenciones a la Constitución y al ordenamiento jurídico, siendo, por ello, una responsabilidad fundamentalmente jurídica que no supone desconocer ciertos rasgos políticos de esta institución. Esta naturaleza jurídica se pone de relieve cuando se trata de la acusación constitucional de los ministros de Estado, toda vez que en un régimen presidencialista como el chileno, el Presidente de la República es el único facultado para hacer efectiva la responsabilidad política de sus colaboradores directos e inmediatos en el gobierno y en la administración del Estado. En un sistema presidencialista como el nuestro, la acusación debe estar dirigida a enjuiciar un listado de graves infracciones al ordenamiento jurídico, taxativamente enumeradas en la Constitución, y no a realizar un juicio sobre el desempeño de las autoridades de gobierno.

Expone que la acusación constitucional es una institución excepcional, pues está dirigida a responsabilizar a las más altas magistraturas del Estado, taxativamente establecidas en la Constitución. Además, procede por causales de extrema gravedad, también expresamente fijadas por la Constitución, y por la relevancia de los órganos llamados a conocerla, las Cámaras del Congreso, y los efectos de la sanción que impone, cuales son la remoción e inhabilitación del declarado culpable para ejercer cargos públicos. Igualmente, la acusación constitucional se la puede caracterizar como subsidiaria de otros procedimientos destinados a establecer la responsabilidad por los mismos hechos. Por su parte, particularmente en relación con la acusación constitucional contra ministros de Estado, esta tiene una serie de particularidades que desarrollaré a continuación.

Manifiesta que en particular, la acusación constitucional en contra de los ministros se encuentra prevista en la Constitución Política, en su artículo 52 N° 2, y faculta a la Cámara de Diputados a declarar si ha lugar o no a la acusación constitucional cuando un ministro de Estado haya incurrido en alguna de las tres causales, que no reproduciré por ser conocidas por todos. Esta acusación constitucional se basaría en la segunda causal, es decir, infringir la Constitución o las leyes o haber dejado estas sin ejecución.

En este sentido, resalta que la interpretación que se realiza de estas causales de procedencia debe ser taxativa, de derecho estricto y con un alcance restrictivo. En tal sentido, la interpretación de las causales no puede ser extensiva, amplia o por analogía.

Así, la doctrina y el precedente de la Cámara de Diputados han afirmado que la acusación constitucional en contra de ministros de Estado busca establecer una responsabilidad constitucional, personal, directa, por actos u omisiones realizados en su calidad de ministros, dentro del ámbito de sus competencias, de conformidad con el principio de legalidad.

Por otra parte, expone que formalmente, la acusación constitucional debe constar de uno o más capítulos, que se votan separadamente. De conformidad con el artículo 51 de la ley orgánica

## Informe Comisión

constitucional del Congreso Nacional, un capítulo es un conjunto de hechos específicos que constituyen cada uno de los delitos, infracciones o abusos de poder que, según la Constitución, autorizan interponer la acusación constitucional.

Señalado lo anterior, opina que si bien la presente acusación constitucional se dirige en contra de una de las autoridades susceptible de ser acusada, dentro del plazo y por quien tiene la legitimación para hacerlo, esta no cumple con los requisitos establecidos en la Constitución para su procedencia, por dos motivos principales.

En primer lugar, sostiene que sus dos capítulos refieren a un conjunto de hechos que no señalan los delitos, abusos de poder o infracciones -que en adelante llamaré ilícitos constitucionales- que, según la Constitución, autorizan interponer la acusación constitucional y, en segundo lugar, si lo anterior, por sí solo, no tuviese mérito suficiente para declarar la improcedencia, cree que la acusación no señala hechos que configuren las causales establecidas en la Constitución Política para su procedencia.

En cuanto a las cuestiones formales, previstas en los artículos 37 y siguientes de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional que señalan cuáles son los requisitos formales y la tramitación de la acusación constitucional, previene que al no cumplirse, inciden en el derecho a defensa y en las garantías del debido proceso de la acusada. En específico, regulan que la acusación debe presentarse por escrito y debe constar de uno o varios capítulos, que consignent los hechos específicos que constituyan los ilícitos constitucionales que autorizan interponerla. Explica que esta exigencia tiene un doble fin. Por una parte, asegurar la razonabilidad, la seriedad y la consistencia de un proceso de ultima ratio, como es la acusación constitucional. En tal sentido, la acusación debe ser clara, para que dé cuenta de la imputación a quien pueda ser acusado; precisa, de manera que permita conocer con exactitud cuál es el hecho que se le atribuye, y específica en aquellos hechos o circunstancias que configuran las causales de procedencia. Por otra parte, su fin es asegurar el derecho a defensa jurídica del acusado, lo que, a su vez, es una dimensión del debido proceso.

Al respecto, opina que la estructura u orden con que se efectúan las alegaciones en la presente acusación no cumplen las exigencias antes mencionadas. Así, se inicia como un resumen de antecedentes en los que se relatan ciertos hechos, pero no se imputan actos que categóricamente constituyan ilícitos constitucionales que permitan deducir una acusación constitucional. Luego, se consigna un apartado denominado acusación constitucional, que solo caracteriza este proceso constitucional. Más adelante contiene un acápite que expone las definiciones y las características sobre las causales de acusación, deteniéndose en la segunda causal de acusación contra ministros de Estado, esto es, infringir la Constitución o las leyes o haber dejado estas sin ejecución, sin imputar ilícitos constitucionales. A continuación se hace una referencia al estatuto del Ministerio de Justicia y Derechos humanos, al ministro y a su relación con Gendarmería, que tampoco imputa ilícitos constitucionales. Por último, en el apartado V se abordan los capítulos de la acusación constitucional, el que si bien señala hechos, estos no se encuentran vinculados de manera clara, precisa y específica con los ilícitos constitucionales que autorizan acusar constitucionalmente, incumpliendo lo preceptuado en el artículo 37 y siguientes de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional.

Respecto a los elementos formales, concluye que una acusación que no imputa con claridad, precisión y especificidad los hechos que constituyen los ilícitos constitucionales que facultan deducir la acción constitucional carece de seriedad y sustento, así como también es incompatible

## Informe Comisión

con las garantías del debido proceso previstas en el artículo 19 N° 3 de la Constitución, siendo improcedente por ambas razones.

En cuanto al fondo, hace presente que la acusación no señala hechos que configuren las causales establecidas en la Constitución Política para su procedencia. Interpretando la acusación constitucional, en su Capítulo 1°, analiza que los hechos que se imputan, citando textualmente el libelo, son “el otorgamiento, a algunos funcionarios de Gendarmería de Chile, de aumentos en sus remuneraciones, grados en la escala de sueldos, pago de asignaciones o bonificaciones en los meses inmediatamente anteriores a su retiro del servicio, sin atender a criterios de carrera funcionaria, con el objeto de obtener una pensión de retiro o jubilación mayor de la que correspondería”, sugiriéndose que se habría producido una infracción a la ley por la omisión del control jerárquico del servicio dependiente, en este caso particular Gendarmería de Chile, y, al mismo tiempo, la contravención a una serie de normas legales en relación con las pensiones que excedieron las 60 UF, sin hacer referencia precisa a la forma en que estas normas se trasgredieron. Agrega que el Capítulo 1° señala que la falta de control jerárquico hizo incurrir a la ministra Blanco en la causal de infringir la ley, en circunstancias que en la página 8 de la misma acusación se señala que se trataría de la causal de haber dejado esta sin ejecución. Así las cosas, se pregunta si la supuesta falta de control jerárquico infringe la ley o la deja sin ejecución, y concluye que la presente acusación constitucional confunde ambas causales de procedencia, encuadrando los hechos indistintamente en cualquiera de ellas, contraviniendo lo afirmado por la doctrina y el precedente sentado por esta honorable Cámara, en orden a que las causales deben interpretarse en el sentido estricto. A su vez, afirma que esta imputación desconoce que la competencia para ejercer el control jerárquico corresponde al jefe del servicio, es decir, al director nacional de Gendarmería, y no a la ministra de Justicia y Derechos Humanos. Finalmente, sostiene que en esta parte se pretende responsabilizar constitucionalmente a la ministra de Estado por pensiones que habrían sido calculadas y pagadas de forma irregular, en circunstancias que, como reconocen los acusadores en la página 17 del libelo, tales cálculos y pagos no son de competencia del Ministerio de Justicia. Cito textual, y esto se señala en dicha página 17, “efectivamente, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos no calcula ni paga las pensiones de los funcionarios de Gendarmería”. En estos últimos casos, de la supuesta falta de control jerárquico y del supuesto cálculo y pago irregular de pensiones, se está imputando a la ministra Blanco una responsabilidad constitucional por hechos de terceros, desconociendo lo afirmado por la doctrina y el precedente de esta honorable Cámara, en orden a que la responsabilidad de los ministros de Estado es personal, directa, por actos u omisiones realizados en su calidad de ministros y dentro del ámbito de su competencia.

En cuanto al Capítulo 2° de la acusación, cita que los hechos que se imputan a la ministra Blanco son “incidir en nombramientos irregulares y también en despidos de funcionarios de Gendarmería, sin atender a los principios de carrera funcionaria y para objetos ajenos a los fines de Gendarmería” y analiza que las imputaciones sugerirían que se habría producido una infracción a la Constitución, a propósito de los principios de probidad y legalidad. Que, también, se habría producido una infracción a la ley, transgrediendo una serie de normas legales referidas al principio de probidad administrativa. En ambos casos, sin referencia precisa a la forma en que las normas constitucionales o legales se contravinieren.

A propósito de la causal de infringir la Constitución Política, ilustra que la acusación señala -página 7- que esta se configura “cuando, por alguna acción u omisión, las normas constitucionales dejan de tener aplicación en un caso concreto, desdibujando así los fines para los cuales dicha institución se encuentra creada en el ordenamiento constitucional” y explica que concebir la

## Informe Comisión

infracción constitucional, en la forma en que lo hacen los acusadores, da cuenta de una concepción discordante con lo que la doctrina y el precedente de esta honorable Cámara han sostenido uniformemente. La concepción uniforme dice que la infracción constitucional es un actuar contrario, formal o materialmente, a la Constitución. No es lo mismo contravenir, formal o sustancialmente, la Constitución que dejarla sin aplicación.

Así, como señaló en la introducción, las causales de procedencia de la acusación deben ser interpretadas en un sentido restrictivo y en la presente acusación constitucional, la causal señalada en el Capítulo II -infringir la Constitución-, se ha concebido por analogía y se ha extendido a otros supuestos, por lo tanto, es improcedente.

En todo caso, a juicio de los acusadores, la primera supuesta infracción constitucional es al principio de probidad, previsto en el artículo 8º de la Constitución, que obliga a quienes ejercen funciones públicas, incluidos los ministros de Estado, a dar -cito textual la Constitución- “estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones”. Al respecto, señala que la Constitución, en un solo caso se refiere explícitamente a un principio constitucional, denominándolo como principio, y se trata justamente del principio de probidad. Sin embargo, cuando hablamos de normas constitucionales que se denominan principios, nos encontramos en una profunda incertidumbre acerca de las obligaciones que emanan de dicha norma. Entre los juristas no existe unanimidad de opiniones en torno a las múltiples diferencias entre las reglas y los principios. No obstante, en una forma muy elemental, podríamos decir que la norma jurídica se compone de tres elementos: el llamado supuesto de hecho, la cópula del deber ser y la consecuencia jurídica. Explica que cuando alguno de estos tres elementos se puede leer con nitidez, en la norma se suele decir que se trata de una regla. Por lo tanto, resulta fácil determinar si alguien la ha infringido o no. En cambio, cuando en una norma la consecuencia jurídica se encuentra indeterminada, como es el caso del principio de probidad plasmado constitucionalmente en el artículo 8º, y en las normas legales que lo regulan, no resulta posible definir con exactitud cuál es la conducta esperada o prohibida; más bien, en la literatura especializada, se trataría de una directriz general de comportamiento de un objetivo que debe ser perseguido, en la medida de lo posible, de acuerdo con las posibilidades del caso. Sin embargo, a diferencia de las reglas que pueden cumplirse o infringirse, los principios no pueden ser incumplidos totalmente. En ese entendido, opina que no es posible afirmar que la infracción a la Constitución, en que hubiere incurrido la ministra Blanco, es al principio de probidad, pues este no es susceptible de ser incumplido totalmente, siendo por ello improcedente.

Luego, la acusación constitucional señala que se habría infringido la ley atendido a que el principio de probidad también se cuenta regulado en normas de rango legal, citando para ello los artículos 3º, inciso segundo; 13, 52 y 62, N° 2 y N° 8, de la ley N° 18.575, y el artículo 1º de la ley N° 20.880. Todo ello basado en que la ministra habría incidido de manera irregular en ciertos nombramientos y despidos. Sin embargo, revela que la propia acusación señala que los hechos que se le imputan no los habría cometido directamente. Entonces, concluye que no es posible que su actuación, que a juicio de los mismos acusadores no es personal ni directa, configure una “transgresión flagrante del principio de probidad” y por tal motivo, la acusación fundada en esta causal también es improcedente.

Respecto a la misma imputación, explica que desconoce que la competencia referida a la contratación o al despido de personal le corresponde al jefe del servicio, es decir, al director nacional de Gendarmería y no a la ministra de Justicia y Derechos Humanos, por lo que difícilmente podría haberse infringido el principio de legalidad previsto en el artículo 7º de la

## Informe Comisión

Constitución por exceso en el ejercicio de competencias, pues justamente la ministra no ejerció competencias que no tiene atribuidas legalmente para la contratación o el despido de personal de Gendarmería. Quien las ejerció fue el director nacional de Gendarmería, tal como se reconoce en la acusación. Sostiene que señalar lo contrario, supondría atribuir a la ministra Blanco responsabilidad constitucional por hechos de terceros.

A modo de conclusión, acota que la presente acusación no imputa con claridad, precisión y especificidad, los hechos que constituyen los ilícitos constitucionales que, de conformidad con la Constitución, facultan para deducir la acusación constitucional. Por tal motivo, carece de seriedad y sustento, siendo improcedente. Asimismo, tales circunstancias la tornan incompatible con las garantías del debido proceso, más precisamente con el derecho de defensa previsto en el artículo 19, N° 3), de la Constitución. Además, la presente acusación constitucional no cumple con los requisitos establecidos para su procedencia por no configurarse las causales establecidas en la Constitución Política.

Primero, la acusación fundada en la causal de infringir la Constitución debe interpretarse en un sentido estricto. Cualquier interpretación de esta causal por analogía, como lo hace la presente acusación en el Capítulo II, la torna improcedente.

Segundo, la acusación fundada en la causal de infringir la Constitución, derivada de no cumplir el principio de probidad, es improcedente pues este principio no se incumple totalmente, sino que admite un cumplimiento gradual.

La acusación fundada en la causal de infringir la Constitución, derivada de no cumplir el principio de legalidad por exceso en el ejercicio de las competencias, es improcedente, pues la ministra no ejerció competencias que no tiene atribuidas legalmente.

La acusación fundada en la causal de infringir la ley debe interpretarse en un sentido estricto. Cualquier interpretación de esta causal por analogía, como lo hace la presente acusación en el Capítulo I, la torna improcedente.

La acusación fundada en la causal de infringir la ley es improcedente, puesto que en ambos capítulos se imputa una responsabilidad por hechos de terceros, y la responsabilidad constitucional de los ministros de Estado es personal, directa, por los actos u omisiones realizados dentro del ámbito de sus competencias.

Señora María Pía Silva, Abogada especialista en Derecho Constitucional

Manifiesta que se centrará en analizar tres características que presenta esta acusación constitucional en contra de la ministra de Justicia y Derechos Humanos señora Javiera Blanco.

En primer lugar, la circunstancia de que ella haya sido precedida de una acusación anterior, interpuesta un día antes, en contra de la misma ministra.

En segundo término, la circunstancia de que, respecto de los mismos hechos que fundan tales acusaciones, tres comisiones investigadoras de esta Cámara se encuentran simultáneamente funcionando.

En tercer lugar, cómo esta acusación podría tener alguna influencia en el modelo de gobierno presidencial que adopta nuestro país.

## Informe Comisión

Antes de analizar estos tres puntos, realiza algunas consideraciones previas relacionadas con la institución de la acusación constitucional.

Recuerda que la acusación funciona como mecanismo de frenos y contrapeso, entregado al Parlamento, para destituir a aquellos altos funcionarios del Estado que, según la Constitución, son susceptibles de ser juzgados por algún acto suyo que se enmarque dentro de algunas causales que la Constitución establece en su artículo 52, número 2). Además de la remoción del cargo, la condena lleva aparejada la inhabilitación por cinco años para ejercer funciones públicas, lo cual constituye una seria limitación al derecho político a ser elegido en un cargo público.

Por la gravedad de las sanciones y porque la acusación altera la composición de los Poderes del Estado, este es un mecanismo excepcional y de ultima ratio.

Por otra parte, la acusación no es un juicio de carácter político sobre las autoridades de gobierno - que es lo propio de un sistema parlamentario-, porque no busca remover a aquellos personeros gubernamentales que han perdido la confianza del Parlamento, sino que, en un sistema presidencial como el nuestro, persigue la responsabilidad constitucional de determinados servidores públicos, en caso de que hayan cometido algunos de los delitos o abusos de poder que señala la Carta.

Por lo dicho, la acusación tiene una naturaleza jurisdiccional, desde que en ella se está juzgando a un funcionario por la comisión de un ilícito constitucional que puede terminar en su condena, y desde ese punto de vista se le aplican las garantías de un justo y racional procedimiento.

Ahora bien, para que la acusación prospere debe: Primero, dirigirse en contra de los funcionarios que taxativamente señala la Carta. Segundo, fundarse en alguna de las causales que también taxativamente dispone la Constitución. Tercero, los actos u omisiones que se imputen al funcionario acusable deben enmarcarse dentro de alguna de tales causales. Por último, debe existir una responsabilidad directa del acusado en la comisión de los hechos.

Pues bien, entre los funcionarios acusables se encuentran los ministros de Estado, quienes son nombrados por el Presidente de la República como sus colaboradores directos e inmediatos en el gobierno y en la administración del Estado, manteniéndose en sus puestos mientras cuenten con su exclusiva confianza, sin que por ello respondan políticamente de su actuación ante el Congreso.

Como todos los servidores públicos, los ministros son responsables por los actos que ejecuten en el desempeño de su función, siempre que en ellos hayan tenido una participación directa. Sin embargo, mientras los ministros se encuentren ejerciendo el cargo y en los tres meses siguientes a su alejamiento de él, la única vía para hacer efectiva tal responsabilidad nace si se acoge una acusación constitucional en su contra, fundada en alguna de las causales que menciona taxativamente el artículo 52, número 2), letra b), de nuestra Constitución, que 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 por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno.

Como solo después de haber sido el ministro condenado podrá entablarse en su contra las acciones penales, civiles o de otra naturaleza que correspondan, la acusación constitucional conlleva una especie de impedimento transitorio, de carácter procesal, que hace que mientras el ministro esté ejerciendo sus funciones no pueda interponerse una acción judicial en su contra. Ello se explica para evitar que permanentemente estos ministros sean objeto de acciones que podrían

## Informe Comisión

perturbar el adecuado desempeño de su tarea. La única excepción a esto es que podrían ser declarados inhábiles por el Tribunal Constitucional, en la medida que haya alguna inhabilidad que afecte el estatuto del ministro, como también la institución del desafuero civil, respecto del cual el Senado puede dar el pase para que un particular afectado, por algún perjuicio que se haya producido en su contra, pueda actuar en contra del ministro, pero, aparte de eso, solo por la vía de la acusación constitucional estaría en condiciones de asumir alguna responsabilidad civil o penal, pudiendo todas estas acciones interponerse con posterioridad a la condena y siempre que esas acciones no estén prescritas respecto de los hechos que hayan cometido durante el ejercicio de la función.

Centrándose a los primeros tres puntos planteados, expresa que quiere enfocar su análisis especialmente en relación con esta acusación.

Reitera que la primera característica de la acusación que nos convoca, y que considera necesaria destacar, dice relación con circunstancias bastantes inéditas en nuestra historia institucional, como que esta se encuentre precedida de otra acusación, presentada un día antes, en contra de la misma ministra, aunque por hechos distintos. Eso último, hace que, si bien en la práctica no está prohibida una segunda acusación, no se entiende por qué no se interpuso un solo libelo, que contuviera los diferentes capítulos que contemplan ambas acusaciones, en momentos de que nada apuraba su presentación separada.

Recalca que lo grave de eso es que varios elementos de un racional y justo proceso se ponen en jaque por esta situación. Desde luego, llama la atención que los nombres de algunos diputados se repiten en los dos libelos y que algunos de los integrantes de las comisiones informantes patrocinaron algunos de ellos, lo cual tal vez podría repercutir en la neutralidad e imparcialidad de la tarea efectuada por estas últimas.

Sostiene que, por otro lado, ambas acusaciones están siendo conocidas paralelamente por la Cámara, pero por comisiones informantes distintas, las que tienen libertad -como lo dice el Reglamento y la ley- para establecer su propio procedimiento, con lo cual la defensa de la ministra se complejiza, debiendo ajustarse a reglas que a veces son diferentes y debiendo también, por el hecho de que están actuando en forma paralela, duplicar sus energías y acciones, a fin de tener una buena defensa. Otro elemento, la circunstancia de que la Cámara acogiera la primera acusación -produciéndose que la ministra quede suspendida en sus funciones-, esto también puede llegar a influir en la forma en que la Cámara juzgue la segunda acusación.

Otro aspecto, ya señalado al comienzo de esta exposición, dice relación con que resulta sumamente singular y muy dañino para nuestro sistema institucional que, al mismo tiempo en que se están conociendo las dos acusaciones en contra de la ministra Blanco, se encuentren funcionando, respecto de los mismos hechos, comisiones investigadoras de la Cámara. Resulta complejo ese paralelismo, porque debilita tanto la buena marcha de esas investigaciones como el debido proceso constitucional que se abrió con una y otra acusación.

En efecto, las investigaciones que llevan a cabo las comisiones creadas al efecto pueden arrojar nuevas luces respecto de los hechos sobre los que está siendo acusada la ministra: puede que estas, incluso, terminen su tarea no dándole valor a los antecedentes que se tuvieron en cuenta para fundamentar la acusación; puede que el informe de las comisiones investigadoras se produzca con posterioridad a que las acusaciones se hayan acogido por la Cámara; los diputados de las comisiones investigadoras y de las comisiones informantes pueden llegar a tener apreciaciones muy disímiles respecto de los mismos hechos, llegando, incluso, a conclusiones

## Informe Comisión

distintas en cuanto a la licitud, calificación y gravedad de los hechos conocidos por una y juzgados por las otras; si se acogen las acusaciones, será difícil que las comisiones investigadoras no intenten ajustar sus informes para acoger en ellos los fundamentos que llevaron a la Cámara a entablarlas ante el Senado, aunque no coincidan con ellos.

Reitera que la acusación constitucional es un recurso de ultima ratio, es decir, por la gravedad, por la implicancia de las sanciones que lleva aparejada, debe operar solo una vez que se hayan agotado todos los otros mecanismos con los que cuenta el Congreso para fiscalizar los actos del gobierno.

El sistema de responsabilidad de los ministros no puede alterarse ni tampoco nuestro propio sistema presidencial de gobierno si se confunden las facultades fiscalizadoras de las cámaras sobre los actos del gobierno con la acusación constitucional. Son instituciones distintas, y por ello el constituyente las considera en forma separada, y a diferencia de lo que hacia la Carta precedente, que enumeraba, en primer lugar, la facultad de conocer de las acusaciones de la Cámara y, en segundo lugar, las de fiscalización, en la Comisión Ortúzar, a proposición de Jaime Guzmán, se cambió este orden para que figurara primero la fiscalización y, luego, la acusación.

Esto tiene lógica, porque las informaciones que entregue el gobierno a través del ministro con motivo de una fiscalización de la Cámara, incluyendo por cierto no solamente los antecedentes que recabe a través de las comisiones investigadoras, sino también a través de la interpelación que se haga al ministro, puede llegar a servir para preparar un precedente que puede servir a la Cámara para llegar a preparar una acusación en contra del ministro, pero ello solo se producirá si se trata de hechos relacionados con actos personales del ministro, y siempre que se enmarquen dentro de alguna de las causales de acusación señaladas por la Carta, es decir, no todos los antecedentes y no toda la información que recaben van a servir para preparar una acusación, pero sí aquellas que tengan esta característica.

El camino de la fiscalización, por lo tanto, corresponde que lo emplee la Cámara antes de una eventual acusación, pero nunca simultáneamente con ella. Estima que lo ocurrido en este caso es preocupante, porque creo que distorsiona una y otra atribución de la Cámara, con lo cual se pone en riesgo la seriedad con la que ella actúa y, lo que es más grave, debilita nuestra institucionalidad.

Por último, el tercer aspecto es que los diputados acusadores no pueden pretender, a través de una acusación constitucional, juzgar políticamente los actos del gobierno, en este caso, la política que lleva a cabo la ministra de Justicia en la conducción de su Cartera que, a su vez, responde a la política que lleva el Presidente de la República, ya que con ello se atropella nuestro modelo presidencial de gobierno.

Expresa, que no obstante que la acusación que nos convoca cumple con dirigirse en contra de una de las autoridades susceptibles de ser afectada por ella, se interpuso dentro de plazo, y por quienes tienen legitimación para hacerlo, el libelo no satisface debidamente los requisitos establecidos por la Carta para su procedencia, por no configurarse en ella, de manera clara, las causales establecidas en la Constitución y, sobre todo, por no tener la ministra Javiera Blanco responsabilidad personal directa en los hechos denunciados, los cuales escapan al ámbito de su competencia.

Sostiene que desde un punto de vista formal, la presentación es bastante confusa, porque no queda claramente determinada cuál o cuáles son las causales constitucionales en que habría

## Informe Comisión

incurrido la acusada, ni se individualizan debidamente las normas legales o constitucionales infringidas, porque no coincide la mención que de ella se hace en las partes petitorias del libelo con el desarrollo de los capítulos acusatorios, lo que evidencia una incongruencia.

Recalca que tampoco se explica claramente la forma en que los hechos se subsumen en alguna de las causales que la explican.

Además, los capítulos primero y segundo del libelo carecen de asidero, porque, como ya dijimos, la acusación constitucional en contra de un ministro de Estado debe fundarse en la comisión de un acto u omisión personal, proveniente exclusivamente de él, y no de terceros subalternos suyos, como ocurrió respecto de los hechos que fundan la acusación que esta honorable comisión debe examinar.

En efecto, tanto del aumento de las rentas de los funcionarios de Gendarmería de Chile, como de sus nombramientos, es responsable su Director Nacional, conforme a lo que señala la ley orgánica que rige a esta institución. Es así como en su calidad de jefe de servicio y ajustándose al estatuto que le otorgó tal competencia, fue su director quien ejecutó los actos que la acusación considera irregulares.

Afirma que la ministra tampoco tuvo injerencia en el cálculo del monto de las pensiones de los funcionarios de Gendarmería, ni en su otorgamiento, porque tal tarea, según la ley, le compete a Dipreca, órgano que actuó al efecto.

La indagación sobre el correcto desempeño de Gendarmería de Chile o de Dipreca debe ser encauzada, según lo que creo, según las normas legales y constitucionales correspondientes, y no mediante una acusación constitucional, ya que, de lo contrario, significa desconocer las características que esta institución posee. Por lo tanto, la acusación, al no perseguir la responsabilidad personal y directa, que solo puede emanar de actos propios y de la infracción de los claros deberes jurídicos que debe cumplir un ministro conforme a lo dispuesto a la Constitución y la ley, adolece de serias deficiencias.

Enfatiza, que lo que más le interesa recalcar es que esta acusación pretende constituirse más bien en una herramienta para efectuar un reproche político a la ministra. Ello desnaturaliza la acusación constitucional, dentro de nuestro presidencial, está destinada a perseguir la responsabilidad de ciertas autoridades que durante el ejercicio de sus cargos y en situaciones muy graves y extremas han ejecutado conductas contrarias a la Constitución, lo que no ha ocurrido en el caso.

Señala que Chile no tiene un gobierno parlamentario que se caracterice por ser de colaboración mutua entre el Ejecutivo y el Legislativo, y en el que, si esa colaboración se rompe, el Parlamento tiene algunas herramientas, que se llaman los medios recíprocos, para, a través del voto de censura o de la moción de confianza, remover a los integrantes del gobierno. Explica, que ese modelo es totalmente ajeno a nuestra historia y a nuestra institucionalidad.

Explica que tenemos un sistema presidencial, de separación clara entre el gobierno y el Congreso, en donde el control del poder se realiza a través de un sistema de frenos y contrapeso, llamado también check & balance, en el que los ministros no tienen responsabilidad política alguna y se mantienen en sus puestos mientras el Presidente así lo disponga.

Indica que si se impone la práctica de destituir ministros por hacerlos responsables políticamente,

## Informe Comisión

a través de la vía de la acusación, podrían, producirse rotativas ministeriales, con las nefastas consecuencias de inestabilidad gubernamental que ha tenido nuestra historia institucional. Manifiesta que no tenemos para qué remontarnos a la época de los gobiernos parlamentarios del siglo XIX, porque incluso, durante los últimos años del gobierno de Frei Montalva y, especialmente, durante el gobierno de la Unidad Popular, se produjeron estas constantes rotativas. Ello puede, con mayor razón, suceder más adelante, porque con motivo del cambio del sistema electoral, no es raro que los próximos jefes de Estado no cuenten con una mayoría parlamentaria suficiente como para evitar este tipo de acusaciones, fundadas en perseguir la responsabilidad política de los ministros, con lo cual, afirma, que es bastante serio no tener presente este elemento.

Señala que es interesante lo que dice el tratado del profesor Alejandro Silva Bascuñán, en cuanto sostiene que si lo que lleva a acusar es el propósito de rectificar la política gubernativa, se manifiesta una incongruencia evidente, dada la concentración del poder en el jefe del Estado y la entera subordinación de los ministros al Presidente, que se accione contra aquellos, cuando ha de presumirse que sus actos han sido efectuados por inspiración, orden y, en todo caso, bajo la responsabilidad del Presidente. Ellos no son meros asesores, no son secretarios del Presidente. Ellos coadyuvan en la actividad gubernamental; no hay duda alguna que ellos son colaboradores directos, pero el que tiene la responsabilidad de la conducción es el Presidente. En el fondo, ellos ejecutan el programa que lleva el Presidente, y la política que preside. Por lo tanto, si el Presidente considera que esos ministros no lo están haciendo bien, sencillamente los remueve de su cargo.

Sostiene que don Alejandro Silva Bascuñán se pregunta por qué ha habido tantas y reiteradas acusaciones constitucionales en contra de ministros durante nuestra historia institucional. Cebe señalar que durante la Constitución de 1925 también se produjeron muchas acusaciones; la gran mayoría de ellas, alrededor del 70 por ciento, fueron rechazadas. Añade, que según el señor Silva Bascuñán, la explicación del reiterado recurso a las acusaciones ministeriales se encuentra, principalmente, en el propósito de rectificación de la política gubernativa, pero que esta no se logra simplemente alejando del cargo a quien puede ser reemplazado sin más trámite por otro funcionario dispuesto a servir la misma orientación de su antecesor, si persiste la voluntad de continuar la del Jefe de Estado. Esto no tiene ningún sentido, cuando se cambia a uno, pero se lo sustituye por otro que va a seguir la misma política. Un sentido realista debiera llevar a la renuncia de todo afán de utilizar la acusación como instrumento para modificar el sentido de la Constitución, amparado en el presidencialismo.

Debería abandonarse también la tendencia a pensar en acusaciones a los ministros -casi siempre fracasadas- y, en todo caso, inoficiosas e ineficaces, porque crean agitaciones innecesarias, no favorecen la solución de los problemas y, por ello, debilitan la democracia.

Finalmente, sostiene que don Alejandro termina diciendo que no es, en síntesis, la distorsión de la lógica de las instituciones la vía aconsejable para el perfeccionamiento institucional, sino que este se obtiene a través de la aplicación leal del sistema constitucional, y en caso de estimarse este defectuoso, su modificación debe ser por los caminos contemplados en el mismo.

En síntesis, estima que la presente acusación adolece de serios reparos, tanto por la oportunidad y circunstancia en que ella fue interpuesta, vulnerando las garantías de un racional y justo proceso e interfiriendo en las facultades fiscalizadoras que posee la Cámara, como también porque ella conduce a una desnaturalización y a un atropello de las bases constitucionales de nuestro sistema de gobierno, afectando así a las bases del Estado de Derecho.

Afirma que por todo anterior, esta honorable comisión debería informar al pleno acerca de la

## Informe Comisión

improcedencia de esta acusación.

La señora Silva procede a responder la consulta al Diputado señor Pilowsky respecto de la utilización, redacción y ubicación constitucional de las distintas facultades de la Cámara de Diputados que se establecen en el artículo 52. Explica que son instituciones distintas, por lo tanto, una acusación constitucional no necesariamente tiene que estar precedida de algún mecanismo de fiscalización. Se da cuando es muy evidente el delito de abuso de poder que se haya cometido.

Precisa que, fue Jaime Guzmán, en la Comisión Ortúzar, al darse cuenta de que existía un orden inverso en la Constitución anterior, puso de relieve que era bueno cambiarlo en la lógica de recabar información que pudiera servir para una eventual acusación posterior, pero esa información, por una parte, no necesariamente va a fundar una acusación y, por otro, dentro de esa información puede haber algunos elementos que sirvan para acusar, pero otros no.

Añade que dentro del orden que tienen los mismos mecanismos de fiscalización, nuestra Constitución, al igual que la Constitución del 1925 y la anterior, solo establecía como mecanismo de fiscalización el adoptar acuerdos y sugerir observaciones que se transmitan al Presidente de la República por medio de sus ministros. Esa era la única causal que existía.

En el hecho lo que ocurrió es que empezaron a formarse comisiones investigadoras cuya constitucionalidad fue muy discutida durante la vigencia de la Constitución anterior, porque no estaban establecidas expresamente en el texto. Por eso surgió la idea, en la reforma de 2005, de incorporar las comisiones investigadoras y darles mayor base constitucional, que funcionaban sobre la base de la interpretación de la norma anterior que sugería que al entregar facultades fiscalizadoras a las Cámaras, tenían la atribución de crear estas comisiones. Pero era una situación bastante discutible y hubo bastante polémica en la Constitución de 1925 respecto de si eran o no constitucionales.

En cuanto a la interpelación, estima, que en verdad no es una interpelación, porque es una institución que viene del derecho parlamentario. Más bien se trata de citar a un ministro para que responda a las preguntas que se le formulen en una sesión especial, llamada para el efecto. Explica que tanto las interpelaciones como las comisiones investigadoras buscan recabar información, son instituciones que pueden funcionar de forma paralela. Se pueden emplear todas ellas o alguna de forma aleatoria, de acuerdo con lo que los diputados consideren. Por lo tanto, no es que haya un orden, que primero tiene que haber un acuerdo de observaciones y luego la otra. Es un resorte que los diputados verán libre y discrecionalmente si ocupan uno u otro mecanismo.

Ahora, en el caso de la ministra Blanco, la acusación fue antecedida por una citación para que respondiera preguntas. Cuando ella acudió a la Cámara de Diputados se le pidió que entregara algunos antecedentes e información posterior. Por lo tanto, más allá de contestar, hizo llegar a la Cámara de Diputados algunos antecedentes y en efecto, de alguna manera se cumple la primera atribución. El uso es muy discrecional. Recalca que lo importante es que el uso lo hace la Cámara de Diputados. No son los diputados, porque es la Cámara que reuniendo un determinado quorum llega a la resolución de que es necesario ocupar uno u otro mecanismo. Entonces, la responsabilidad de ejercer esta atribución es de la propia Cámara de Diputados y no los diputados individualmente considerados.

Señor José Ignacio Núñez, Abogado especialista en Derecho Constitucional)

Advierte que no realizará ninguna consideración política o de teoría política, sino estrictamente

## Informe Comisión

jurídica.

En ese sentido, propone como plan de análisis, en primer lugar, revisar cuáles son las normas que disciplinan la interposición de una acusación constitucional, y no solamente la interposición, sino todo el proceso que se desarrolla a partir de esta interposición. En segundo lugar, planteará algunas reflexiones sobre la admisibilidad de la acusación constitucional, con especial referencia a esta acusación, que nos ocupa en esta oportunidad. En tercer término, realizará algunas observaciones al libelo acusatorio, todas dirigidas a esta cuestión preliminar que debe ser resuelta en torno a la procedencia o no respecto de la invocación de las causales, y por último, hará una síntesis, relevando algunas conclusiones importantes en la materia.

Respecto al primer punto, refiere que es posible constatar que los juristas, en una delimitación a su juicio insuficiente, suelen mencionar entre las normas que sustentan, que organizan y que regulan la potestad del Congreso para conocer y resolver las acusaciones constitucionales, a los siguientes preceptos o directrices. Primero, se suele mencionar que, según la arquitectura de la Carta Fundamental, en la acusación constitucional nunca se hará efectiva la responsabilidad constitucional que se origina por contravenciones a la Constitución y al ordenamiento jurídico, siendo por ello una responsabilidad de índole jurídica, cuestión que para el expositor se aprecia con meridiana claridad al leer el riguroso vínculo que la Constitución establece entre las autoridades susceptibles de este enjuiciamiento y las específicas causales por las que procede este reproche constitucional. Por otra parte, señala que suele mencionarse, también, que en un sistema presidencialista como el nuestro, que es heredero de la teoría de la separación de poderes, pero que ha sido atemperado por la tradición de los pesos y contrapesos, que fue extendido originalmente por los denominados padres fundadores durante la independencia de los Estados Unidos de América, y que quedó plasmado en su Constitución, la acusación debe estar dirigida a enjuiciar un listado de graves infracciones al ordenamiento jurídico, pero que están taxativamente enumeradas por la Constitución, y no a realizar una valoración, ponderación o evaluación del desempeño político de autoridades que ejercen otros poderes o funciones del Estado. En tercer lugar, explica que se suele mencionar que la acusación constitucional es una institución que debe operar de forma excepcional. Se acude aquí a la fórmula latina de un recurso de ultima ratio. Se suele, también, decir que en razón de lo anterior, la acusación constitucional se puede caracterizar, asimismo, como subsidiaria de otros procedimientos que también están destinados a establecer responsabilidad por los mismos hechos. Es decir, perfectamente puede ocurrir que en un caso no sea procedente la acusación constitucional, pero sí un proceso ante el Poder Judicial y, en casos como ese, la Constitución en su artículo 76, es clara y rotunda en señalar que ni el Congreso ni el Presidente de la República pueden avocarse ni ejercer funciones judiciales.

Ilustra que suele mencionarse también que la acusación constitucional es una manifestación de la potestad punitiva del Congreso Nacional, que como toda atribución reconocida por la Constitución para imponer sanciones y castigos ha de ser ejercida con el más estricto apego a los casos y formas en que la Carta Fundamental autoriza la aplicación de dichas penas, por eso, es de ultima ratio.

Con todo, sostiene que una completa lectura del texto constitucional nos obliga a tener en cuenta que este instituto se encuentra también sujeto a otra serie de reglas y principios que no pueden ser soslayados en el momento de evaluar la procedencia de una acusación constitucional, especialmente si lo que nos interesa defender es justamente la supremacía de la Constitución. En tal sentido, y sin que el listado que pasa a desarrollar a continuación sea taxativo, le parece que también deben ser considerados, por ejemplo, el principio de servicialidad del Estado, en tanto el

## Informe Comisión

Congreso Nacional se encuentra sujeto al imperativo ineludible de promover el bien común y no intereses sectoriales. Esta norma, en este ámbito, impulsa a que el Congreso emplee un escrutinio estricto al momento de evaluar la admisibilidad de las acusaciones constitucionales.

En este sentido, considera que se debe tener en cuenta también lo que señala el artículo 4º de la Constitución: "Chile es una república democrática", precepto que, en su primera parte, la idea de república se integra de tres máximas fundamentales que son frecuentemente conocidas: la idea de la electividad, de la periodicidad y de la responsabilidad, triada que tiene como consecuencia una señal de medida o autorrestricción en la comprensión de los poderes conferidos a las autoridades, pues la transitoriedad de la representación que ellos tienen de la soberanía popular envuelve un mandato de prudencia para entender que la res pública, la cosa pública, los asuntos públicos, continúan más allá del término de sus mandatos, y que cada una de esas precisiones pueden repercutir, no en el caso concreto que se está conociendo, sino que traer consecuencias a futuro, que muchas veces pueden ser comprometedoras.

Asimismo, estima necesario hacer presente lo que mandata el artículo 5º de la Constitución, en el sentido de que es deber de todos los órganos del Estado respetar y promover los derechos reconocidos por la Constitución y por los tratados internacionales ratificados por Chile que se encuentran vigentes, especialmente los referidos a derechos fundamentales, porque en el proceso de acusación constitucional hay varios derechos fundamentales involucrados. Desde luego, el solo hecho de la existencia de la acusación constitucional ya es manifestación explícita de la igualdad ante la ley y del estado de derecho. La posibilidad de acusar constitucionalmente a autoridades por infringir el ordenamiento jurídico es una materialización de la máxima que define al Estado de derecho, y que se resume en la fórmula de que tanto gobernantes como gobernados están sujetos al imperio del derecho. Pero, al mismo tiempo, recalca que cuando se desarrolla una acusación constitucional, que puede culminar en sanciones tan drásticas como la destitución y la inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos, hay en esas sanciones derechos fundamentales que están abiertamente comprometidos y, en la tramitación de la acusación constitucional, al mismo tiempo, emerge un derecho fundamental o varios derechos fundamentales que deben ser absolutamente respetados, a saber, los contenidos en el artículo 19, Nº 3), y en el artículo 8º de la Convención Americana o Pacto de San José de Costa Rica, sobre el derecho al debido proceso y las garantías judiciales.

En la misma línea, recuerda que el artículo 6º de la Constitución no solamente contempla lo que se ha dado en denominar el principio de supremacía constitucional y su posibilidad de aplicación directa, sino que, a partir de la reforma de 2005, incluyó un deber para todos los órganos del Estado, y ese deber consiste en garantizar el orden institucional de la república, imperativo constitucional que tiene como destinatario a todos los órganos del Estado, sin distinción orgánica ni funcional, lo que incluye al Congreso Nacional, especialmente en el estricto apego a la Constitución en el ejercicio de las funciones que implican control respecto del actuar de otros poderes del Estado, porque si sobrepasa esos límites eso implicaría trastocar el orden institucional de la república.

Asimismo, hace presente que el Congreso Nacional está sujeto al principio de juridicidad, cuestión que obliga a esta institución en todas sus atribuciones, pero con mayor relevancia en este caso, cuando ejerce facultades punitivas que resultan excepcionales dentro de un régimen republicano, a sujetarse al Estado de derecho, apegándose con celo a los casos y formas establecidos por la Constitución y las leyes para perseguir las responsabilidades constitucionales y, finalmente, le parece imprescindible tener también a la vista el principio de probidad, teniendo en cuenta que

## Informe Comisión

también opera respecto del Congreso Nacional, y la preceptiva constitucional nos dice que el Congreso debe distinguir, en virtud de este principio de probidad, con especial celo, aquellas acusaciones constitucionales que persiguen fines políticos, desvirtuando la naturaleza de esta institución, e identificar a aquellas que obedecen a contundentes imputaciones de causales constitucionales para la procedencia de este instituto o de esta institución, porque si se permite el espacio o el uso de esta acusación para perseguir intereses sectoriales, va a ser el Congreso Nacional el que va a estar infringiendo el principio de probidad.

Respecto de los requisitos de admisibilidad y su cumplimiento eventual o no en esta acusación constitucional, explica que los artículos 37 y siguientes de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional, versan sobre los requisitos formales y la tramitación de la acusación, exigiendo que debe presentarse por escrito y que debe constar en uno o varios capítulos, y que tales capítulos han de consignar los hechos específicos que constituyen los ilícitos constitucionales que ameritan su interposición. Especifica que lo último supone que tiene que existir una correlación directa dentro del libelo acusatorio entre las causales de procedencia de la acusación constitucional y la descripción de los hechos que se le imputan a la autoridad acusada, requerimiento que no es superficial, baladí, antojadizo, sino que tiene una directa vinculación con el derecho al debido proceso contenido, como ya dijimos, en el artículo 19 N° 3 de la Constitución y en el artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, también conocida como Pacto de San José de Costa Rica.

En relación con lo dispuesto por la preceptiva constitucional, ilustra que el denominado derecho a defensa jurídica exige que toda acción jurisdiccional interpuesta contenga todos los antecedentes necesarios para que el destinatario o sujeto pasivo de la acción pueda efectuar sus descargos, presentar sus alegaciones o defensas y aportar los medios de prueba que acreditan o puedan sustentar sus intereses. Por otra parte, menciona que la Convención Americana sobre Derechos Humanos detalla, con particular celo, cuáles son las garantías que le asisten a todo sujeto pasivo de acciones jurisdiccionales, como es la acusación constitucional. Entre ellas, y para efectos de este caso en particular, dos literales del artículo 8 de esta Convención son especialmente relevantes, los que pasa a leer textual para que se aprecie su potencia y magnitud: “artículo 8: Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas: b) Comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada; c) Concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;”.

Agrega que lo anterior, sumado al amplio estatuto que regula la acusación constitucional implica que toda gestión que se oriente a imponer sanciones que impactan garantías fundamentales del acusado deben cumplir con ciertos estándares mínimos de claridad, ser inteligibles y contener los elementos suficientes que permitan establecer una correlación clara entre los hechos denunciados y las infracciones jurídicas que ellos podrían constituir, cuestión que a su juicio de la lectura del libelo acusatorio no queda tan claro o no necesariamente se cumple.

Analiza que la acusación de marras se inicia con un resumen de antecedentes en los que se relatan ciertos hechos, pero no se imputan actos que categóricamente constituyan ilícitos constitucionales o que permitan deducir una acusación constitucional. Luego, se constata que viene un apartado denominado “acusación constitucional” que solamente se dedica a enumerar las características de este proceso de índole constitucional. Posteriormente, figura un apartado que expone las definiciones y las caracterizaciones sobre las causales de la acusación constitucional, deteniéndose en la segunda causal de acusación constitucional en contra de los ministros que consiste en infringir la Constitución o las leyes o haber dejado estas sin ejecución,

## Informe Comisión

pero sin imputar ilícitos constitucionales específicos a la ministra de Justicia ni proporcionar certeramente antecedentes que expliquen la manera en que esta autoridad haya podido incurrir en tales causales. A continuación el libelo hace referencia al estatuto del ministerio de Justicia y Derechos Humanos, del ministro y su relación con Gendarmería, pero es una sección que tampoco imputa ilícitos constitucionales a la ministra. Finalmente, el apartado V aborda los capítulos de la acusación constitucional, el que si bien señala algunos hechos, a su parecer estos no se encuentran vinculados de ninguna manera o, al menos, de manera clara, precisa y específica, con los ilícitos constitucionales que autorizan a acusar a un ministro de Estado, incumpléndose lo preceptuado por los artículos 37 y siguientes de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional.

Comenta que el libelo acusatorio finaliza con un petitorio que es inconsistente con el cuerpo del escrito, cuestión que en un simple juicio entre particulares daría origen a una excepción que se llama ineptitud del libelo, consistente en la manifiesta falta de coherencia en el escrito acusatorio, hecho que se sanciona justamente porque conspira contra el derecho a la defensa jurídica y con la posibilidad de preparar adecuadamente una defensa. Al respecto, razona que si esto se sanciona en un litigio civil entre particulares, dada la preceptiva que regula esta clase de acusación y la relevancia que tiene esta institución, no se divisan razones algunas para evadir la preceptiva constitucional y la preceptiva legal, admitiendo a tramitación una acción que para su comprensión demanda un extenso ejercicio interpretativo, cuestión que no proviene de la contundencia de la acusación o de su densidad argumentativa, sino de la confusa presentación de sus argumentos y de la falta de mención, en los capítulos del libelo acusatorio, de las causales que la harían procedente y de los hechos que acreditarían la concurrencia de tales causales.

La vigencia de las normas convencionales que regulan el debido proceso también nos ilustra en esta materia, en el contexto de las acusaciones constitucionales, y se reafirma lo que acaba de mencionar. Es así como la Corte Interamericana de Derechos Humanos expresó en el considerando 68 de una sentencia pronunciada el 31 de enero de 2001, por un caso que se sigue en contra del Estado de Perú por el equivalente de la acusación constitucional regulada por la Constitución peruana y me permito leer textualmente lo que expresa este considerando 68 a propósito de la vigencia del debido proceso en esta materia. La Corte dijo en esa oportunidad: “El respeto a los derechos humanos constituye un límite a la actividad estatal, lo cual vale para todo órgano o funcionario que se encuentre en una situación de poder, en razón de su carácter oficial, respecto de las demás personas. Es, así, ilícita, toda forma de ejercicio del poder público que viole los derechos reconocidos por la Convención. Esto es aún más importante cuando el Estado ejerce su poder sancionatorio, pues éste no sólo presupone la actuación de las autoridades con un total apego al orden jurídico, sino implica además la concesión de las garantías mínimas del debido proceso a todas las personas que se encuentran sujetas a su jurisdicción, bajo las exigencias establecidas en la Convención.”. Resalta que esta contundente afirmación la efectuó la Corte Interamericana a propósito de un juicio político o acusación constitucional desarrollada por el Estado peruano. Por lo tanto, respecto de este punto, en atención a lo anterior, concluye que la acusación constitucional en análisis no solo carece de los requisitos de admisibilidad establecidos en la ley, es decir, la relación silogística entre hechos e infracciones imputables a la autoridad, sino, además, de estimarse lo contrario, se produciría la paradoja de aceptar una acusación constitucional que infringe preceptos constitucionales y que viola tratados internacionales al mismo tiempo.

A continuación, procede a realizar algunas observaciones generales respecto del libelo acusatorio, que adelanta conducirán ya no a estimarlo inadmisibles por la inobservancia del deber de indicar

## Informe Comisión

en sus capítulos las infracciones constitucionales imputadas, junto con los hechos que la acreditan, sino a estimar que derechamente la acusación es improcedente por una inadecuada aplicación al caso concreto o una errada interpretación de las causales que, según los patrocinantes, configurarían ilícitos constitucionales.

Observa, además, varias referencias a tratadistas que no cumplen con los estándares mínimos que se exigen cuando se acude a los denominados argumentos de autoridad, por ejemplo, hay varias citas a la magna obra de don Alejandro Silva Bascuñán que merecen cierta suspicacia, pues se mencionan ciertos pasajes del texto, señalando su autor a qué libro procede, pero sin vincular las páginas, la edición ni el tomo específico. Incluso, le genera suspicacia, porque los tomos que se citan, el tomo II y el tomo VII de la obra de don Alejandro Silva Bascuñán, no se refieren a temas vinculados con la acusación constitucional sino a temas completamente distintos. El tomo VII se refiere a la función legislativa del Congreso y no a la función fiscalizadora ni a las atribuciones punitivas del Congreso y el tomo II se refiere a lo que se denomina derecho político o teoría política.

Relacionado con lo anterior, afirma que hay una serie de severos yerros conceptuales que, de ser despejados, a su juicio, suprimiría totalmente cualquier sospecha de que la ministra haya incurrido en alguna causal de acusación constitucional. En primer lugar, en el acápite denominado “Resumen de antecedentes”, específicamente a la página N° 2, se señala que la acusación se interpone -y cita textual- por infracciones o abusos de poder que ha intervenido de forma directa o indirecta, personalmente, la ministra acusada. Opina el oxímoron de esta afirmación es notorio, ya que no es posible que una persona actúe indirectamente de forma personal, lo que supone una contradicción en los términos, en donde un segundo término que califica al primero, después termina anulando y privando de todo sentido al primero.

En segundo lugar, el significado atribuido por los diputados acusadores a la noción de infracción de la Constitución, le merece reparos desde la lógica jurídica. Reflexiona que en la acusación se señala que la infracción a la Carta Fundamental -nuevamente cita textual- “consiste en que las normas constitucionales dejen de tener aplicación en un caso concreto”, y si se da por correcto ese significado, la causal de acusación constitucional es imposible de ser imputada a un ministro, pues la aplicación de las normas es resorte de los órganos jurisdiccionales, no de los órganos administrativos. Explica que una cosa es cumplir o incumplir lo que manda o prohíbe una norma, en este caso la Constitución, y otra totalmente distinta es aplicarla. La aplicación de las normas corresponde al concepto de jurisdicción, de ahí viene el nombre jurisdicción: iuris dixio, decir o aplicar el derecho a casos concretos, lo que es responsabilidad de los órganos con facultades jurisdiccionales, y no de órganos con facultades administrativas, o no, al menos, en la función que se le imputa en esta acusación a la ministra.

En tercer lugar, el punto quinto del libelo, que anuncia pero que no detalla el primer capítulo de la acusación, contiene en su apreciación una contradicción notoria que echa por tierra las imputaciones que pretende formular. Así, analiza que mientras una parte aspira a responsabilizar a la ministra por la ocurrencia de aumentos en las remuneraciones de los funcionarios de Gendarmería, el propio libelo, reconoce en la página 17 que ni el cálculo ni el pago de las remuneraciones de tal institución es resorte del Ministerio de Justicia, por lo que no se le podrían imputar a una ministra hechos que al mismo tiempo se reconoce que no tienen su causa en su actuar. En ese sentido, razona que no es posible dejar sin ejecución una ley cuyo cumplimiento depende de un tercero y recuerda que tanto la doctrina como el precedente de esta honorable Cámara han sostenido que la responsabilidad de los ministros de Estado es personal; afirmación

## Informe Comisión

que deben haber escuchado en más de alguna oportunidad en esta comisión: es personal, es directa, por actos u omisiones realizadas en su calidad de ministros y dentro del ámbito de sus competencias; cuestión que paradójicamente afirma la propia parte acusadora en la página 8 del escrito en análisis, y que, si se acude a la doctrina emanada de la comisión de estudios para la nueva constitución, conocida como la comisión Ortúzar, y que en la sesión 353 se refirió a este tema, y en donde intervinieron, coincidiendo en su opinión, dos ilustres juristas -don Jaime Guzmán Errázuriz y al profesor y ex ministro del Tribunal Constitucional don Raúl Bertelsen Repetto-, quienes dijeron en esa sesión que, a propósito de la acusación constitucional, que entre las responsabilidades personales está la de preocuparse de corregir las infracciones o abusos de los subalternos. Cita sus dichos: “creemos importante, dada la gravedad de la medida que se pueda adoptar, que exista algún grado de advertencia previa, por parte de la Cámara de Diputados al sujeto que se va acusar, con el objeto de que haya una ocasión para reparar la falta, ya que no consideramos conveniente acusar, por ejemplo -y aquí viene lo importante respecto de la responsabilidad personal-, a un ministro de Estado porque un director incurrió en una ilegalidad”. Agrega que esta cita, además, nos sirve también para poner de manifiesto el carácter de ultima ratio de la acusación constitucional, ya que cuando los profesores Guzmán Errázuriz y Bertelsen Repetto dicen que es necesario al menos una advertencia previa de la Cámara de Diputados antes de aplicar una sanción tan drástica, lo que se está diciendo es justamente lo que nos mencionó al comienzo, dentro de los principios constitucionales que también disciplinan esta acción se debe tener en cuenta el principio de probidad, el principio de legalidad, el Estado de derecho y el principio de juridicidad, y aplicar solo en cuanto sea la única alternativa disponible la acusación constitucional.

En cuarto lugar, refiere que el Capítulo II de la acusación, sin mencionarlo explícitamente, intenta construir una supuesta infracción constitucional en base a dos grupos de preceptos hipotéticamente infringidos, los que establecen el principio de juridicidad, y los preceptos dedicados a regular el principio de probidad.

Respecto de la regla de la juridicidad, explica que las dudas acerca de la correcta interpretación, por parte de los acusadores respecto de la regla de la juridicidad, tiene dos vertientes o dos causas. Por una parte, los acusadores vinculan los artículos 6º y 7º de la Constitución con el artículo 38 del mismo cuerpo normativo, ligazón que solo es posible, o tiene sentido, salvo que estemos frente a una interpretación peregrina, si es que se asocia este instituto, si es que se vincula el 6º y el 7º de la Constitución con el 38, a la responsabilidad patrimonial de la administración del Estado que, de conformidad a ley, procede por falta de servicio, y cuya persecución corresponde a la justicia ordinaria y no al Congreso Nacional; aspecto que la responsabilidad del Estado no se persigue en esta instancia.

Por otra parte, y si soslayamos esta incorrecta conexión que menciona, para el caso de configurarse una eventual a la regla de la juridicidad, la Constitución es clara en señalar que la consecuencia de la infracción a la regla de la juridicidad, específicamente el artículo 7º, es la nulidad del acto y las demás sanciones que determine la ley.

En este sentido, destaca el artículo 71, que luego de mencionar en el inciso primero que los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley, en el inciso tercero señala con rotundidad que todo acto en contravención a este artículo es nulo y generará las sanciones y responsabilidades que determine la ley. Agrega que esto es relevante porque aplicado el principio de especialidad, nos encontramos con que la infracción al principio de juridicidad tiene una sanción directamente

## Informe Comisión

estatuida por la Constitución. Si se infringe el principio de juridicidad, el acto es nulo y va a generar otras sanciones y otras responsabilidades establecidas por la ley, no la acusación constitucional.

En quinto lugar, y en lo tocante con el principio de probidad, enseña que tres son las cuestiones que ponen de relieve su impertinencia para fundar una acusación constitucional. Por una parte, la Constitución alude, con una técnica legislativa bastante compleja, a la probidad, explícitamente como un principio constitucional. El artículo 8º habla, o impone, a quienes ejercen funciones públicas, el estricto cumplimiento del principio de probidad. Pues bien, no es una cuestión novedosa, y es una discusión que se viene dando desde los años setenta, donde quizá su máximo exponente es un autor norteamericano denominado Ronald Dworkin, y que hoy se suele distinguir entre dos clases de normas según su estructura y según su potencia deóntica; las reglas y los principios.

Así, explica que las reglas, se caracterizan por tener el supuesto de hecho, es decir, los casos en los cuales se va a aplicar altamente definido, y su consecuencia jurídica completamente determinada. En cambio, los principios tienen una apertura en su condición de aplicación; no sabemos cuándo se van a aplicar o deben ser aplicados, y en su aplicación tienen un abanico de posibilidades de cumplimiento, por eso los alemanes llaman los principios mandatos de optimización o directrices, y por eso los españoles hablan de directrices, porque impondrían el deber de ser cumplidos permanentemente en la mayor medida de lo posible.

Explica que se refiere a una dudosa o extraña técnica legislativa del constituyente derivado 2005 porque la misma redacción del artículo 8º, a propósito del principio de probidad, termina privando de efecto la naturaleza del principio de probidad, porque es imposible dar estricto cumplimiento a un principio, a una norma que tiene supuestos de hecho abiertos y que, por lo tanto, no se sabe cuándo o en qué casos se tiene que utilizar, ni tampoco cuál es la conducta que se espera a partir de esa norma. Por otra parte, considera que si lo que se estima vulnerado no es la probidad constitucional, sino que la probidad regulada por la ley, cuestión a su juicio imposible de inferir del libelo acusatorio porque no satisface el requisito de asignar en sus capítulos cuáles hechos y causales de procedencia se invocan para esta acción.

De los hechos relatados, no colige, de ninguna manera, alguna hipótesis en que pueda la ministra acusada haber incurrido en una falta de probidad de conformidad a la legislación ya que dentro del libelo acusatorio, se señala que la ministra ha incurrido o que podría haber incurrido en una causal regulada por la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado de perseguir el interés particular por sobre el general, pero esa causal legal de ejemplo de falta a la probidad tiene que ser adecuadamente interpretada. Es decir, la idea de perseguir el interés de terceros o favorecer el interés de terceros en lugar del general, no puede ser entendido en sentido literal, porque la misión de la administración del Estado es, justamente, atender intereses de terceros.

Por lo tanto, sostiene que una adecuada interpretación, conforme a la Constitución de ese ejemplo o de ese caso regulado por la ley, de perseguir intereses de terceros por sobre el general, debe estar directamente vinculado con intereses que vayan en beneficio de la persona que ejecuta ese acto que beneficia a terceros; de lo contrario, sería una infracción permanente a la probidad toda la actividad de los órganos de Estado cuando buscan el bien común. Interpretación que es, por todos lados por donde se mire, absolutamente, peregrina e insostenible.

Por último, respecto de la misma probidad, revela que la enunciante, nuevamente, incurre en una

## Informe Comisión

contradicción, porque cita el interesante dictamen N° 73040, de la Contraloría General de la República, para señalar que los ministros de Estado sí están sujetos a la legislación sobre probidad, pero omiten que el mismo dictamen señala que en los casos referidos a eventuales faltas a la probidad cometidas por los ministros de Estado, es resorte de la Contraloría General de la República impetrar el procedimiento sancionatorio respectivo, el que de culminar con una sanción implicará la posterior remisión de antecedentes al Congreso Nacional para que luego de que la Contraloría General de la República haya constatado que existe esta infracción, se inicie la acusación constitucional respectiva. Eso lo señala la última parte del dictamen citado en el libelo acusatorio, pero que no es reproducido dentro del texto del libelo. Es decir, la Contraloría General de la República afirma que en esta materia, especialmente, respecto de los ministros de Estado, la acusación constitucional es un recurso subordinado a otros mecanismos de persecución o de ultima ratio.

Por último, puntualiza las siguientes conclusiones. En primer término, le parece que la presente acusación no imputa con claridad, precisión y especificidad los hechos que constituyen los ilícitos constitucionales que de conformidad a la Constitución facultan para deducir la acusación constitucional y, por tal motivo, carece de sustento, siendo, a su juicio, improcedente.

Asimismo, en segundo lugar, esas circunstancias la tornan incompatible con las garantías del debido proceso, cuestión que puede, paradójicamente, en una acusación constitucional hacer o implicar una infracción constitucional y comprometer la responsabilidad internacional del Estado de Chile. Además, la presente acusación constitucional no cumple con los requisitos establecidos para su procedencia en los artículos 37 y siguientes de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

Por otra parte, el libelo acusatorio incurre en severos yerros conceptuales al momento de invocar la Constitución, los cuales si son efectivamente despejados hacen desaparecer las causales que supuestamente se le pueden imputar a la ministra en estos casos.

Por todo lo anteriormente expuesto, afirma que la presente acusación no satisface los estándares que la propia Constitución establece para su procedencia.

En relación a los comentarios realizados por el Diputado OJEDA, sostiene que se encuentra de acuerdo y que a eso se refería cuando vinculó las causales que aparecen en la ley orgánica con el deber de respeto que tiene el Congreso Nacional respecto de las bases de la institucionalidad de la Constitución. Agrega que si no se respetan los principios establecidos en las bases de la institucionalidad, se corre el riesgo de tener una acusación constitucional inconstitucional o poco constitucional. En consecuencia, como el diputado Ojeda bien dijo, opina que no solo se termina comprometiendo el buen funcionamiento del Congreso, sino también de la institucionalidad. A eso se refería cuando señaló que el Congreso Nacional podría caer en una infracción del deber de garantizar el orden institucional de la República, no cumplir con el principio de servicialidad, incluso, si la contravención fuese grave, el principio de juridicidad, bajo el pretexto de hacer respetar la Constitución, se podría terminar violando la propia Carta Fundamental, lo cual sería paradójico.

En cuanto al respeto del debido proceso, contesta que el hecho de que exista la posibilidad de defenderse no satisface, necesariamente, el derecho al debido proceso. El hecho de que se respeten ciertos mínimos, no significa que se satisfaga el derecho al debido proceso, ni lo establecido por la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, porque los derechos fundamentales tienen un núcleo que es indisponible y el solo hecho de defensa no respeta ese

## Informe Comisión

núcleo indisponible. Continúa que lo importante no es defenderse, sino las condiciones en las cuales se puede efectuar esa defensa y a lo que apunta el derecho al debido proceso es que esas condiciones deben ser las óptimas para garantizar otro principio constitucional, que también está establecido en el Pacto de San José de Costa Rica, como es el derecho de presunción de inocencia, que en todo procedimiento punitivo debe inspirar dicho procedimiento. En ese sentido, argumenta que para que se vulnere un derecho fundamental, no es necesario que exista ni malicia ni dolo. Por lo tanto, perfectamente, por una seguidilla de actos que tienen una intencionalidad distinta, una buena intencionalidad, puede terminar afectándose un derecho fundamental.

Entonces, opina que se tiende a disminuir la posibilidad de ejercer adecuadamente o en plenitud el derecho a defensa jurídica por toda esta serie de acciones fiscalizadoras o constitucionales que se han interpuesto en contra de la ministra de Justicia y de Derechos Humanos.

Señor Luis Cantellano, Abogado especialista en Derecho Administrativo

Se refiere en primer término al campo de aplicación de la acusación constitucional, y explica que algunos autores en la doctrina manifiestan que esta institución, que tiene aplicación en un régimen presidencial, también se llamaría juicio político, lo que no considera acertado, porque ambas tienen un campo de aplicación absolutamente distinto. La acusación constitucional tiene aplicación en los regímenes presidenciales, como el nuestro; en cambio, el juicio político tiene aplicación en los regímenes parlamentarios, y esta no es una diferencia baladí o superflua, sino que básicamente se centra en el accionar que tienen los diputados al momento de analizar las causales mediante las cuales se acusa constitucionalmente a alguna de las autoridades más importantes del país.

En la acusación constitucional, fundamentalmente, se exige hacer un examen jurídico respecto de las causales frente a las cuales procede la acusación constitucional. En ese sentido, postula que la Constitución de 1980 hace concordante este campo de aplicación con las causales frente a las cuales se puede acusar constitucionalmente y, efectivamente, en el caso particular de los ministros de Estado, establece la infracción a la Constitución y a las leyes o haber dejado sin ejecución éstas.

Pone relevancia a los aspectos o conceptos metajurídicos o suprajurídicos, como comprometer gravemente el honor de la Nación, y el notable abandono de deberes para los magistrados superiores de justicia. Explica que se trata de conceptos abstractos, sobre la base de una interpretación mucho más amplia en que no existe una definición jurídica al respecto. En cuanto a aquellos conceptos abstractos o mucho más amplios existe una mayor subjetividad respecto de quienes tienen que votar este tipo de causales, no así en los delitos constitucionales, en los delitos civiles o, incluso, en los delitos penales, que también concurren para el caso de los ministros de Estado, como el delito de traición, concusión, etcétera.

Aclarado lo anterior, señala que nos encontramos frente a un análisis respecto de las causales de tipo jurídicas donde es preciso determinar que la comisión, en stricto sensu, deberá hacer, necesariamente, un análisis en ese campo de acción y no en otro; es decir, no podrá emitir opiniones subjetivas, opiniones de carácter político, porque naturalmente, también se mantiene la irresponsabilidad del ministro desde el punto de vista político. Reflexiona que se podría decir que la ministra actuó bien o actuó mal, que hizo bien su trabajo o que lo hizo mal, pero esas son opiniones de carácter subjetivo y, probablemente, de características políticas, pero eso no va a traer ninguna responsabilidad para ningún ministro de Estado, ya que mientras ella cuente con la confianza de la Presidenta de la República, continuará en sus labores. Distinto es el caso del

## Informe Comisión

examen de causales del tipo jurídico, como son las que se han establecido en el libelo acusatorio; es decir, haber infringido la Constitución y haber infringido las leyes o haberlas dejado sin ejecución.

Respecto a cómo se establecen las responsabilidades, manifiesta que en el caso particular se trata de un ministerio que tiene bajo su dependencia, distintos organismos centralizados, respecto de los cuales el ministro, o ministra en este caso, tiene una línea de dependencia -Servicio Médico legal, el Sename y Gendarmería de Chile. La referida línea de dependencia, desde el punto de vista administrativo o desde el punto de vista del derecho administrativo, es muy clara y muy categórica, hay una jerarquía, una línea de mando, una línea de control y, en ese sentido, la Constitución y la ley de Bases de la Administración del Estado son bastantes claras en cuanto a determinar esa línea de dependencia, jerarquía y control.

Ilustra que el artículo 33 de la Constitución Política de Chile, en su inciso primero, establece esa vinculación respecto del ministerio y dice: "Los ministros de Estado son los colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado", entendiendo la administración como un conjunto de relaciones que se vinculan coordinadamente y que se encuentran ceñidas a un ordenamiento jurídico, respecto del cual su finalidad u objetivo es satisfacer una necesidad pública, y esto vinculado con la finalidad que el Estado estableció en el artículo 1º, inciso cuarto, de la Constitución, que señala que "el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común...".

Establecido lo anterior, opina que las responsabilidades derivadas de los hechos que se han establecido en el libelo calzarían con la línea de jerarquía de mando y de control que pesa sobre la autoridad que está llamada a colaborar con el Presidente de la República a objeto de llevar adelante el gobierno y la administración. Recuerda que la administración, en el derecho público, las líneas de facultades y competencias están tremendamente determinadas y, por tanto, las autoridades solo pueden hacer aquello que el derecho público ha establecido dentro de sus competencias y facultades.

Recalca que a su juicio, no solo ha habido algún grado de infracción a la Constitución, sino que ha habido infracciones a la ley. Se puede graficar a través de ciertos principios que inspiran a toda la administración pública. Estos principios, fundamentalmente, están recogidos en el artículo 3º, inciso segundo, de la ley de Bases Generales de la Administración del Estado, que dicen a la administración cuál es el espíritu que tiene que emplear para desarrollar este gobierno de administración. Dentro de ellos, se encuentra el principio de la coordinación, en virtud del cual la Administración no es una entelequia ni está constituida por organismos que se encuentran dispersos en el mundo del derecho administrativo, sino todo un andamiaje, una red, que confluye y se relaciona, sobre todo en un sistema presidencial como el nuestro, donde el Presidente de la República es la máxima autoridad del Estado y, en consecuencia, frente a esas responsabilidades, tiene la obligación de supervigilar y de fiscalizar, a través de sus ministros, el desarrollo y desempeño del gobierno y la administración. Por lo tanto, expresa que la coordinación implica una mancomunidad, absoluta cohesión de este andamiaje o aparataje público constituido por los distintos organismos que componen la red del Estado. Sostiene que, naturalmente, existen algunos organismos que están más cercanos a esta supervigilancia y fiscalización y otros más lejanos, pero no por esto quedan fuera de esta red de sinapsis o de colaboración que debe existir en la red estatal.

Por otro lado, el mismo artículo menciona el principio de la servicialidad del Estado y comenta que

## Informe Comisión

para algunos autores este principio es considerado muy superficial o que no tiene una aplicación práctica, pero la doctrina moderna, en materia de derecho administrativo, ha considerado que es tremendamente relevante. Básicamente, nuestra Constitución lo recoge en el artículo 1º, inciso cuarto, donde establece que el Estado está al servicio de la persona humana y el Estado no es más que la administración del Estado que desarrolla las políticas públicas para ser aplicadas más tarde a los ciudadanos.

Entendida la servicialidad de esta manera, sostiene que no es menos cierto que exista una gestión de supervigilancia, de fiscalización, respecto de las gestiones que realiza cada uno de los organismos del Estado.

Bajo el supuesto de que hay una dependencia, una jerarquía y un control, considera que se debe solicitar aquellas responsabilidades a quien tiene la función de controlar y supervigilar los órganos que se encuentran bajo la dependencia, ya que eso implicaría la dependencia y no hay que hacer dobles miradas ni tampoco buscar una definición distinta de lo que implica la dependencia de servicio.

Argumenta que nuestro derecho administrativo ha establecido servicios dependientes de un ministerio y servicios que tiene la calidad de descentralizados, es decir, que no son dependientes, que incluso tienen patrimonio propio y que son personificados. No así los servicios dependientes, que si bien son personificados, no cuentan con patrimonio propio, sino que utilizan el mismo patrimonio del fisco y que hoy la doctrina moderna llama el Estado. Desde ese punto de vista, con los hechos descritos en el libelo, cree que hay una vulneración del principio de la servicialidad del Estado.

En cuanto al principio de eficiencia y de eficacia en las decisiones de los órganos públicos, explica que los límites -por llamarlos de alguna manera- de los órganos públicos no solo están dados por sus competencias, es decir, por sus facultades para poder actuar dentro del derecho, sino que también por su presupuesto, ambos límites los establece el Congreso Nacional; que establece las facultades mediante las cuales pueden actuar las autoridades, pero también entrega a estas autoridades un presupuesto, un financiamiento para que puedan conseguir los fines de bien común y satisfacer las necesidades públicas.

En consecuencia, reflexiona que si existe una falta de competencia para actuar, naturalmente estamos hablando de un límite, pero si tenemos también una infracción de normas presupuestarias o financieras, pareciera ser que también estamos en presencia de una falta de infracción a los principios de eficiencia y de eficacia que establece la administración pública. En el mismo sentido, comenta que en uno de los capítulos de la acusación constitucional se habla del abultamiento de remuneraciones, señalando que se habrían sobrepasado los límites legales, incluso así reconocidos por la Contraloría y cree que también se podría aplicar lo referente a la infracción de los principios de carácter presupuestario o financieros, ya que en concordancia con lo expuesto, en el sentido de que es un órgano dependiente del ministerio, en ese caso la dependencia implicaría responsabilidad superior.

Agrega que otro principio relevante es el de protección, que también está consagrado en el artículo 1º de la Constitución y que consiste en el deber del Estado de dar protección a los ciudadanos.

Por último, respecto al principio de probidad, uno de los más desarrollados en materia administrativa y que generó que en la década de los noventa se dictara por el Parlamento una ley

## Informe Comisión

de probidad administrativa, sostiene que es de suma importancia y relevancia, y se vincula también con aspectos desarrollados en la acusación constitucional. Manifiesta que haciendo un análisis coordinado de las normas legales y constitucionales, podría haber una línea argumental para determinar responsabilidades del órgano superior respecto de sus órganos centralizados y dependientes.

Señor Raúl Letelier, Abogado especialista en derecho administrativo

Explica que se concentrará solo en el Capítulo 1° de la acusación. Indica que no se referirá a las características de la acusación constitucional, ni tampoco a las características particulares de las causales de la acusación constitucional, sino que se abocará a analizar la relación y correspondencia entre la actividad administrativa de la ministra de Justicia y Derechos Humanos, al aprobar un grupo de actos administrativos que otorgan determinadas pensiones a los funcionarios de Gendarmería de Chile, lo que la acusación denomina: abultamiento de pensiones, con la causal respectiva de la acusación constitucional.

Considera que el aspecto central, en este punto de la acusación, muestra una especie de actividad ilegal de la ministra al permitir que diversos funcionarios de Gendarmería accedan a pensiones abultadas. Agrega que el aspecto central de este punto en la acusación es que las referidas pensiones habrían superado el límite legal de las 60 Unidades de Fomento y que en los dos últimos años, el 90 por ciento de las pensiones otorgadas a los funcionarios de Gendarmería han superado el máximo de 60 Unidades de Fomento establecido en la ley. Añade que la acusación sostiene que esa situación, además de ser una evidente infracción a los preceptos legales, fue una práctica que se cometió en conocimiento de la ministra de Justicia y Derechos Humanos.

Observa que, a juicio de los diputados acusadores, resulta evidente la infracción de ley por parte de la ministra, por cuanto ella tenía la obligación de conocer de los hechos ocurridos en torno a las pensiones ilegales que recibían determinados funcionarios de Gendarmería y, por tanto, tomar las medidas correspondientes o, como resulta más claro a raíz de los hechos, no haber realizado gestiones tendientes a corregirlas, sobre la base de la información que manejaba y que daba cuenta de que se pagaban pensiones por sobre el límite legal. Entonces, conforme con la causación, la ilegalidad de la actuación de la ministra estaría refrendada por la propia Contraloría General de la República, la que emitió el dictamen N° 42.701, el cual estableció, como también se indica en la acusación, que los funcionarios de Gendarmería de Chile tienen, por disposición legal, un tope de 60 Unidades de Fomento en el monto de sus pensiones.

Aclara que no es su intención abordar la problemática detrás del conflicto de las pensiones de Gendarmería, pero simplemente tal vez es necesario tocar el meollo del conflicto normativo de este problema. Y tal como seguramente ustedes ya han visto o considerado, este es un grupo de reglas, decretos ley y leyes que se han aprobado de forma histórica, inorgánica y solapando regulaciones de uno con regulaciones de otro, con algunos conflictos de particularidad, generalidad, especialidad y abstracción. Al final, no se sabe cuál es la regla general, cuál es la particular, cuál es la abstracta y cuál es la concreta.

Señala que las regulaciones son las siguientes: el decreto ley N° 249, que fija una escala única sueldos, y cuya pretensión fue hacerse cargo de la desigualdad de salarios que había en el país en la época, con la idea de crear un sistema uniforme de salarios para la administración. Luego, la ley N° 18.675, que aumenta las remuneraciones del Poder Judicial, que además, hace extensible ese aumento a otras entidades y remite sus reglas a los decretos ley Nos 3.500 y 3.501, en lo que se refiere a un límite en la impositividad de las remuneraciones, fija en 60 unidades de fomento

## Informe Comisión

mensuales. Pero el decreto ley N° 3.501 al parecer excluye de su aplicación a los miembros de Dipreca.

Añade que hay dos leyes que originan este gran problema, las Nos 19.195 y 19.200, que tienen de diferencia trece o catorce días entre una y otra. Agrega que la ley N° 19.195 adscribe al personal de Gendarmería de Chile al régimen de Dipreca y, por ende, hace extensible la excepción del decreto ley N° 3.501, al que no se le aplica el límite de 60 unidades de fomento y luego, la Ley N° 19.200, catorce días después, establece nuevas normas en el reglamento de pensiones, que aplica la regla a todo el personal, traspasado por la administración municipal y que ella, en cambio, sí incluye esa restricción.

Considera que el punto es: ¿Cuál es la regla especial? ¿Cuál es la regla general?

Relata que hay una tesis que pretende entregar a la ley N° 18.675 una especie de estatus general para todos los salarios y las imposiciones en la Administración Pública. Sería una especie de regla única para todos. Por un lado, esta tesis quiere relativizar, de cierta forma, la exclusión del decreto ley 3.501, con el objeto de entender la ley N° 18.675 que establece la regulación general. Esta, en buenas cuentas, es una reconstrucción teórica. No es que la ley señale en alguna parte que va a ser efectivamente el estatuto general o la única regla abstracta aplicable a todo. Esta es una deducción que los abogados, los juristas, hacen de este tipo de textos.

Por otro lado, explica que otra tesis enfatiza la particularidad de la idea de que esto no posee límites. Al parecer, había una especie de conocimiento de esta regla general que quería establecer los límites y una regla, además, particular que, conociendo de esa regla general, quiere construir una excepción.

Concluye que esto genera dos tesis interpretativas que problematizan este asunto, en el sentido de que construyen lo que usualmente llamamos una antinomia, es decir, al parecer, hay dos tipos de reglas que se contraponen. Precisa que si una ley establece una regla restrictiva sabiendo que existe una regla general que no tiene esa restricción, a eso le decimos excepción. Añade que cuando una regla contiene una restricción, pero no asumiendo que existe otra regla general, es decir, no considerándose una excepción, bueno, entendemos que hay compatibilidad. Entonces cuando hay una relación de compatibilidad hay que buscarla, hay que ver en qué parte esas dos reglas se funden y construyen un único sistema.

Sostiene que el gran problema es que las reglas no hablan y, entonces, no podemos preguntar realmente a la segunda regla si es que quiso ser o no excepción o quiso ser compatible con la regla general.

Afirma que estos tipos de conflictos interpretativos no son extraños en la Administración Pública.

Indica que, por un lado, la ministra de Justicia no solo tiene una posición interpretativa sobre este asunto relativa al conflicto que define las pensiones de Gendarmería, y esto lo hace cuando el subsecretario, de hecho, presenta un requerimiento a la Contraloría pidiendo que reconsidere la posición que la Contraloría General de la República había sostenido al respecto, es decir, ahí claramente el Ministerio de Justicia tiene una opinión; piensa que el derecho dice una cosa especial.

Explica que la Contraloría General de la República tiene otra forma de interpretar este conflicto interpretativo. Agrega que los propios diputados de esta Corporación están enfrentados acerca de

## Informe Comisión

cualquier criterio para poder resolver este conflicto sobre las pensiones de Gendarmería. Por ello, considera paradójico que, por un lado, se esté acusando a la ministra por infringir las leyes en la forma entendida o interpretada por la Contraloría General de la República a través de este famoso dictamen y, por otro lado, se critique fuertemente la interpretación de la Contraloría General de la República. Así, utiliza como ejemplo el proyecto de acuerdo N° 634, el cual estima es enfático cuando dice que el límite de impenibilidad de las remuneraciones establecidas en el artículo 5º del decreto ley 3.501 es aplicable a los funcionarios de la escala única de sueldos, pero se pide que no rija para el personal de Gendarmería de Chile y este proyecto de acuerdo lo suscriben en forma transversal casi 64 diputados.

Por otra parte, el proyecto de acuerdo N° 635, dice dejar sin efecto la interpretación administrativa de la Contraloría General de la República contenida en el dictamen 42.701 en que se aplica a los funcionarios el tope de 60 UF. Cita los nombres y dichos de algunos diputados que apoyaron este proyecto.

Considera que se trata de un conflicto interpretativo, y añade que algunos creen, entre ellos él, que existe una fuerte ilegalidad respecto de que estas pensiones sean concedidas sin límites. Expresa que el Contralor General de la República dice que hay una limitación que está en un principio que, a su entender, es inexistente, cual es el de la confianza legítima. En cambio, él piensa que la correcta interpretación de las normas, incluso, no es ni siquiera la que sustenta, por ejemplo, en este caso, la Contraloría General de la República.

Opina que los conflictos interpretativos son consustanciales al derecho en general, y son frecuentes las anulaciones de actos administrativos por los tribunales.

Sostiene que la forma de resolver estos conflictos es institucional, es decir, hay instituciones que ven estos conflictos interpretativos y los resuelven. Añade que la forma de resolverlos es siempre a través de un juicio que se expresa en términos de legalidad o ilegalidad, o de constitucionalidad o inconstitucionalidad. detalla que la opción que siempre es considerada como ilegal o inconstitucional, es decir, que viola las normas legales o constitucionales, tiene la misma construcción o sentido que la causal de la acusación constitucional, cual es infringir la Constitución Política o dejar las leyes sin ejecución.

Opina que a pesar de esa similitud entre la formulación normal de cualquier decisión de conflictos interpretativos y la causal de la acusación constitucional, estima que a nadie que sea sensato se le ocurriría vincular la declaración de ilegalidad con la causal de acusación constitucional.

Agrega que lo mismo sucede con la nulidad de actos administrativos y sostiene que a nadie sensato se le ocurriría vincular esas declaraciones de nulidad a una responsabilidad política o, incluso, disciplinaria.

Explica que los sistemas jurídicos tienen soluciones para los casos de conflictos interpretativos. Por ello está el Tribunal Constitucional, por ello están los tribunales de justicia, por ello está la Contraloría General de la República, para decidir institucionalmente conflictos interpretativos. Agrega que lo que llamamos “control contencioso administrativo” es una parte esencial de cualquier Estado de derecho y su operatividad en caso alguno debe ser confundida con una acusación constitucional.

Precisa que la idea de diferencia entre el control político y el control jurídico, es que el control eminentemente jurídico tiene una sede de preferencia donde será discutido y se realiza ese

## Informe Comisión

control. Esa sede, preferentemente, son los tribunales de justicia o algún órgano de control interno, como la Contraloría General de la República u otro tipo de fiscalía que realice controles. Acota que el asunto de las pensiones de Gendarmería de Chile es un problema interpretativo que ya se encuentra judicializado.

Frente a eso se plantea la posibilidad de que esos tribunales acogen la acción y declaran ilegal el dictamen de Contraloría, apoyando la interpretación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Se pregunta si ello significaría que la referida opinión del contralor general de la República ha contravenido las leyes y la Constitución Política, abandonando con ello sus deberes inherentes al cargo? ¿Significaría que se podría acusar constitucionalmente al contralor general de la República por el hecho de que un tribunal ha considerado ilegal su dictamen N° 42.701? Responde que evidentemente, la respuesta es no, ya que es normal que un tribunal considere que el actuar de un contralor general de la República es ilegal.

Considera que las peticiones de nulidad, los diversos contenciosos administrativos especiales, los recursos de protección, la emisión de dictámenes reclamantes por parte de la Contraloría General de la República, los recursos administrativos especiales o las peticiones de invalidación, son los mecanismos idóneos para resolver conflictos interpretativos, como el que se propicia en esta acusación.

Concluye que en esta acusación, no hay aspectos que le concedan a este tipo de ilegalidades algo que amerite extraerlas del control contencioso administrativo normal, a que esos actos están afectos. En dicha acusación no hay nada que permita no considerar esta situación como un “caso de libro de conflictos interpretativos” y, por ende, en caso alguno, tenerlo como causal de acusación constitucional

Señor Enrique Aldunate, Abogado especialista en Derecho Penal

En lo que se refiere a la acusación, explica que una primera cuestión dice relación con la naturaleza de la acusación y cuáles son sus efectos inmediatos en la persona que está siendo objeto de esta imputación.

En primer lugar, expresa que la tendencia de todo lo que han escuchado en estos días es que, en general, la acusación constitucional es considerada como un mecanismo de última ratio (última medida o razón) mediante el cual se pretende determinar responsabilidades jurídicas de los más altos funcionarios de la nación, los que están señalados taxativamente en el artículo 52 de la Constitución Política de la República.

Sentada esta premisa, señala que hay que observar una primera cuestión, que dice relación con cuáles son los efectos inmediatos a los que la acusada está siendo sometida.

De acuerdo con el texto constitucional, entiende que la ministra, por ejemplo, no puede ausentarse del país sin permiso de la Cámara de Diputados. Sostiene que, en el contexto del ordenamiento jurídico, esto equivale a un arraigo, es decir, a una medida cautelar personal que cualquier tribunal de la República dicta cuando se formaliza una investigación, y la posibilidad de salir del país depende de la autorización otorgada por ese mismo tribunal.

Agrega que la segunda cuestión es que, orientada la interpretación en el sentido de las consecuencias, en el caso de ser aprobada la acusación, la Carta Fundamental dispone que la ministra no pueda salir del país bajo circunstancia alguna. Y, asevera, que si se asimila esto en

## Informe Comisión

forma global al ordenamiento jurídico, es una consecuencia semejante a la de una pena restrictiva de libertad, es decir, que una persona se encuentra en un lugar de la República con prohibición de salir de esta.

Por lo tanto, concluye que se puede llegar a realizar la siguiente afirmación: el procedimiento de la acusación constitucional se enmarca o se vincula, a lo menos, a un modelo de procedimiento administrativo sancionatorio, porque las consecuencias que trae, tanto a nivel prima facie (a primera vista) la interposición de la acusación o lo que puede ocurrir en el caso de que la Cámara de Diputados estime que hay mérito para proseguir con la acusación, es que, en este caso, la ministra acusada está sometida a una restricción de su libertad ambulatoria y, por lo tanto, expuesta a una sanción, que en caso de que se apruebe la acusación, es quedar inhabilitada para el ejercicio de funciones públicas por el tiempo que fija la norma constitucional.

En ese contexto, opina que se puede inferir que a partir de este hecho no se puede poner en duda que se deben aplicar, en el caso sometido a la observación, análisis y estudio de las señoras y señores diputados, las reglas del debido proceso plenamente operativas.

Precisa que estas reglas son las siguientes:

El acusado debe tener conocimiento de los hechos que se le imputan, debe tener la posibilidad de refutar los hechos imputados, pero también que sea un tercero imparcial quien deba resolver este asunto. Es la conceptualización clásica del debido proceso.

Añade que en la evolución del ordenamiento jurídico chileno, con el influjo de los tratados internacionales suscritos por nuestro país y la reiterada jurisprudencia en la materia, en este contexto, explica que la Ley Orgánica del Congreso Nacional es bastante escueta en la regulación del procedimiento que se debe aplicar a la acusación constitucional. Dicha norma indica que la Comisión tiene la facultad de conocer la acusación y analizar el mérito jurídico y los alcances de esta, pero también puede realizar ciertas actuaciones o diligencias que estime necesarias a partir de un hecho básico, que son los antecedentes fácticos sobre los cuales se construye la imputación.

En este caso, entiende que si se revisa el libelo, en su primera parte, el libelo señala antecedentes generales en los cuales se puede observar en una primera vista que existe una indeterminación fáctica de hechos. Acota que los acusadores señalan que existen hechos que, obviamente, ellos van a desarrollar, que necesariamente llevarían a concluir que existen dos capítulos que tienen que desarrollarse en base a esos hechos que dan lugar a la responsabilidad de la ministra. El punto está en que, precisa, en el contexto en que se da esta cuestión, el procedimiento fijado por la ley orgánica no satisface los estándares mínimos para desarrollar una adecuada defensa en cuanto a los procedimientos que deben aplicarse al momento de una situación que puede conllevar una sanción provisoria y cautelar, como la que sufre la ministra en este momento, o una eventual pena de inhabilitación por el tiempo que consagra la norma constitucional para quien resulte destituido, y que en términos de analogía, como ya hemos señalado, es análoga a las penas de interdicción o inhabilitación de centenaria vigencia en nuestro ordenamiento jurídico a partir del Código Penal de 1874.

En ese contexto, asevera que la sola aplicación de un procedimiento sancionatorio, necesariamente lleva a que esta Comisión, debe considerar con mucho cuidado cuáles son las implicancias de esto. En primer lugar, porque el procedimiento que fija la ley orgánica es claramente insuficiente, y esto no es novedoso en el ordenamiento jurídico nacional.

## Informe Comisión

Cita como ejemplo la tentativa de solicitar la remoción de la directora del Instituto Nacional de Derechos Humanos. Al respecto, la Cámara quiso, por la vía de la analogía in malam partem (en un mal sentido) en mi concepto, proceder de acuerdo con un procedimiento inexistente y aplicar una tramitación estandarizada para destituir la titular de un organismo público y relata que, en la especie, existe lo que es un principio muy debatido a nivel constitucional, pero asentado desde hace mucho tiempo, que es que cualquier restricción a derechos fundamentales solo puede establecerse por ley.

Sostiene que en lo que dice relación con la congruencia que debe existir entre los hechos o los aspectos fácticos de la imputación que contiene el libelo, se observa que existe -en principio- una distorsión en los antecedentes que se plantean inicialmente y los hechos que, en definitiva, configuran el sustento que debe ser subsumido en la causal que invoca los acusadores.

Asevera que en el inicio de la imputación se habla de una serie de hechos indeterminados -que no se especifican- que conllevarían aparejada la responsabilidad de la ministra.

Considera que en el capítulo 1°, que dice relación con esta especie de maquinaria que estaría operando en Gendarmería de Chile para atribuir responsabilidad a la ministra, lleva a la reflexión de que no es posible efectuar un juicio de imputación, porque el principio es, por regla general, la responsabilidad personal y directa de la imputada -en este caso, la ministra-, y la acusación no señala elemento alguno que conlleve a esa conclusión, o antecedente de hecho que permita afirmar esa conclusión.

Agrega que no se puede sostener que por los hechos de terceros se pueda atribuir responsabilidad por infracción de la ley por tolerar o no informar, en su momento, acerca de lo que acaecía con las pensiones en Gendarmería. Si el problema es que el órgano que autoriza el pago de esas pensiones, el punto es decidir si esa situación puede ser imputada a la ministra. En los términos que se plantea en la acusación, no se satisface el presupuesto de atribución de responsabilidad. Sostiene que, si se va más allá y se quisiera especular y atribuirle -cosa que la acusación no hace- a la ministra un rol mediato o distante de los hechos, y eventualmente, ha instrumentalizado conductas para obtener esos fines, también se encuentra un problema, porque la acusación nada dice y ya no lo dijo.

Por ello estima que se hace irremontable, conforme a los aspectos estructurales de nuestro sistema jurídico, en base a la Constitución y demás normas, que eso pueda ser un hecho imputable a la ministra.

Por lo tanto, al no poder hacer atribución de responsabilidad a la persona por un hecho por el cual no tiene responsabilidad, cree que es procedente la cuestión previa, porque no se cumple el requisito que exige la Constitución. No hay posibilidad de efectuar imputación.

Añade que otro elemento sería deslizar el otro alcance de la causal, delitos cometidos por funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones. Explica que la constitución habla de malversación soborno, pero en realidad, de lo que se ha hablado acá es que se trata de un procedimiento engañoso para abultar pensiones. Indica que reiterada jurisprudencia señala que la simulación en el fraude al fisco debe ser completa, no hay simulaciones a medias. El engaño debe ser suficiente. Por lo tanto, esa aseveración o especulación, si se quisiera hacer, no corresponde. Las personas que ahí aparecen sí trabajaron, sí desempeñaron funciones.

En consecuencia, entiende que si ha existido un error en la determinación del cálculo de las

## Informe Comisión

pensiones o eventualmente una situación que no corresponde, la Contraloría está haciendo su trabajo. Y, obviamente, lo que resuelva la Contraloría también podrá ser objeto de control jurisdiccional, porque quien es víctima de una situación que no le satisface tiene el legítimo derecho a reclamar e impugnar en un tribunal, y ahí está la última palabra. En consecuencia, la acusación, en ese ámbito, es problemática.

Opina que un segundo punto problemático dice relación con el Capítulo 2º, en el cual se avizora el siguiente problema de premisa sobre la cual se construye la imputación.

Indica que, Grosso modo, ese capítulo señala que existiría una situación en la cual la ministra directamente habría solicitado la contratación de ciertas personas. Entiende que se imputa que habría procedido a contratar a ciertas personas y, eventualmente, esto habría determinado la conducta del director de Gendarmería.

Afirma que acá se entra en otro problema, que es de teoría general del derecho. Agrega que la antijuricidad, como categoría, no es un elemento exclusivo del derecho penal; no existe una antijuricidad exclusivamente penal. Existen autores que lo han desarrollado de manera relevante durante mucho tiempo.

Relata que el profesor Juan Bustos, lo desarrolló en la última monografía, antes de morir, que escribió junto al profesor Hernán Hormazábal Malarée, en la cual la antijuricidad, como categoría jurídica, atraviesa todo el ordenamiento jurídico. Puede existir antijuricidad civil, en el ámbito civil, y solo generar responsabilidad civil, como sería celebrar un contrato nulo. Podría existir una antijuricidad doble: civil y penal, como podría ser que yo incurra en un hecho que le produzca daño. También puede existir antijuricidad en materia administrativa. El punto está -y donde resulta relevante para lo que tienen que resolver la Comisión - en que si esta imputación en definitiva satisface el requisito de contrariedad al derecho de la antijuricidad. Estima que acá se está ante un problema nuevamente, porque si se revisa el núcleo fáctico de la imputación, en definitiva estaremos de acuerdo en lo siguiente; que la propia ley orgánica del Ministerio de Justicia señala dentro de sus artículos, respecto de las atribuciones que tiene la señora ministra.

Así, explica que el Ministerio de Justicia, en general, dicta una serie de políticas dentro del contexto de las atribuciones que este desarrolla, entre otras materias que se le asignan en el artículo 5º: "La conducción del Ministerio y la dirección superior de las acciones que conciernen al Estado en materias de su competencia", pero también "La adopción de las medidas conducentes a la planificación y coordinación del desarrollo del sector a su cargo, como parte del sistema nacional de planificación, y la distribución de los recursos asignados al sector".

Considera que si se toma esta norma, que es una norma autoritativa dentro de las facultades que tiene el Ministerio de Justicia, y la vincula con la ley de bases generales de la administración del Estado, al menos puede señalar que en esta ley, en su artículo 48, se autoriza expresamente que "Los funcionarios públicos podrán ser designados en comisiones de servicio para el desempeño de funciones ajenas a su cargo", etcétera.

Luego, afirma que se puede llegar a la siguiente conclusión: existe en el ordenamiento jurídico un marco general de autorización. Por lo tanto, ese hecho en ningún caso puede ser contrario a derecho. Es un hecho que no es antijurídico, y al no haber antijuricidad, desaparece el requisito fundamental de la causal que establece la Constitución, que es la infracción a la Constitución y a las leyes. Y no habiendo infracción a la Constitución y a las leyes, obviamente la causal tampoco puede prosperar. En consecuencia, corresponde que se acoja la cuestión previa.

## Informe Comisión

Volviendo a lo que señaló en la última parte respecto del procedimiento, piensa que se está con otro problema porque si bien dijo que no existía una concordancia exacta, que no necesariamente tiene que ser exacta, pero al menos en el núcleo fáctico de la imputación entre el hecho que se plantea y la forma en que se califica jurídicamente, acá la acusación tiene un déficit, y el problema está en que si la acusación no ha sido clara en determinar el hecho y cómo ese hecho se circunscribe o se puede subsumir en la causal determinada, eso afecta el derecho a defensa.

A la vez, añade que el problema que esto conlleva es que si eventualmente existen diligencias probatorias que van asociadas a esos hechos que tienen un margen de indeterminación, por analogía, también estaríamos en la situación de que si esta comisión, por ejemplo, recaba el testimonio de una persona, de un hecho que es impertinente, es decir, que no guarda relación con el hecho de la acusación, estaríamos en presencia de prueba que puede ser objeto de reproche, y la comisión podría resolver soberanamente si eso corresponde o no.

Agrega que, si eventualmente el testimonio de esta persona puede afectar el derecho a la defensa, en este caso de la acusada, obviamente la comisión estaría validando un mecanismo de infracción de garantía; por lo tanto, estaría acogiendo un elemento de prueba que es ilícito, para los efectos de tomar una decisión o hacer su pronunciamiento.

Señor Humberto Nogueira, Abogado especialista en Derecho Constitucional

En primer lugar, señala es que la acusación constitucional es un juicio jurídico-político que se concreta contra autoridades o altos funcionarios, por actos propios del cargo que desempeñan y que constituyen ilícitos o conductas antijurídicas taxativamente determinadas por la Constitución Política de la República. Por lo tanto, la acusación constitucional hace efectiva una responsabilidad constitucional que tiene rasgos jurídicos, por una parte, y políticos, por otra parte, derivada de los ilícitos a los cuales ya se ha referido, por infracción a la Constitución o a las leyes, por abusos de poder y por delitos, que son las tres causales señaladas taxativamente en el artículo 52, número 1), literal b) de la Constitución Política, que se refiere precisamente a los ministros de Estado.

En cuanto a la finalidad de la acusación sostiene que, en la medida en que esta constituye una garantía propia del Estado de derecho y un mecanismo interorgánico de base constitucional, es contener en principio cualquier abuso o desviación de poder de las personas o de las autoridades acusables, reguardar y garantizar el orden institucional de la república constitucional democrática y los derechos fundamentales de las personas.

Agrega que en una acusación constitucional el elemento central de la sanción básica que recibe el funcionario o la autoridad considerada culpable es la destitución del cargo. En este caso la realiza el órgano al cual corresponde pronunciarse sobre esa acusación, que es el Senado de la República.

Por otra parte, indica que la actual Constitución agregó una segunda sanción, que es la inhabilitación para desempeñar funciones públicas por un lapso de cinco años. Sobre ese punto, señala que no corresponde pronunciarse sobre él, porque no es materia tampoco de la Comisión, pero como se trata de una Corporación del Poder Legislativo es necesario plantear algunos reparos, sobre todo desde la perspectiva de las obligaciones internacionales que el Estado de Chile tiene en relación con la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Recuerda que el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala, en su numeral 2, que no es posible restringir ni limitar los derechos políticos, sino solo por una sentencia firme realizada por un tribunal penal. Enfatiza que hay que tener presente eso, porque además

## Informe Comisión

hay jurisprudencia bastante desarrollada y, por lo tanto, hay estándares por el sistema interamericano que pueden, en algún momento, generar esa responsabilidad internacional del Estado de Chile al aplicar esta segunda sanción. Precisa que el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos lo señala en la frase final del párrafo segundo.

Desde esa perspectiva, entiende que cabe también establecer que la acusación constitucional no busca siempre juzgar un hecho como delictuoso, sino, muchas veces, una situación de gobierno como ilícito constitucional, en la medida que esté taxativamente explicitado en la Carta Fundamental como inconveniente para el Estado. Señala que, por lo tanto, la acusación, no es equivalente a un juicio político, y tampoco a una expresión de responsabilidad por desacuerdo político propio de un tipo de gobierno parlamentario semipresidencial y también en algunos de presidencialismos parlamentarizados en el contexto de América Latina, donde también hay algunos presidencialismos parlamentarizados que introducen la institución de la censura ministerial, como el caso de Argentina, Perú, Colombia, Costa Rica, etcétera.

Manifiesta que hay distintos países de América Latina que tienen un presidencialismo parlamentarizado, pero no es el caso de Chile, en el que tenemos un presidencialismo puro que podemos conceptualizar como un tipo de gobierno representativo democrático, de separación estricta de poderes, donde hay un Ejecutivo monista, lo cual implica que ese Ejecutivo es un Presidente de la República electo directamente por la ciudadanía que es jefe de Estado, jefe de gobierno y jefe de la administración, y los ministros son solo ejecutores de la política definida por el Presidente de la República, y son irrevocables por razones políticas por el Parlamento. Eso es parte del núcleo central de la definición de un régimen presidencialista puro. Por lo tanto, añade, que el mecanismo de la censura por desacuerdo político no existe en los presidencialismos puros.

Expresa que los operadores de la Constitución deben también aplicarla luego de una adecuada comprensión e interpretación, y, en este sentido, desde el punto de vista de la interpretación constitucional, no cabe sino utilizar algunos principios o postulados básicos de ella, como son el principio de unidad de la Constitución y el principio de corrección funcional. Luego procede a explicar en qué consiste cada uno de ellos. De conformidad con el principio de unidad constitucional, las constituciones construyen un sistema ordenado y unitario, estructurado por el constituyente en forma racional, en las cuales se encuentra distribuidas todas las materias que contiene, lo que, a su vez, implica aceptar o desechar significados a los enunciados normativos, dependiendo de su ubicación topográfica en el Texto Constitucional.

Sostiene que aquí surge una de las particularidades de la interpretación constitucional, que es la imperatividad de considerar a la Constitución como un todo, como un sistema coherente e interrelacionado de principios y reglas estructuradas con visión unitaria. La interpretación sistemática es un mandato del ámbito constitucional a partir de la unidad de la Constitución. Afirma que jamás puede tomarse e interpretarse normas o enunciados normativos en forma aislada o considerados como suficientes en sí mismos. Todos los enunciados normativos constitucionales están imbricados entre sí y traspasados por una determinada unidad de sentido.

Explica que la unidad constitucional implica una unidad que sobrepasa, con mucho, la pura coherencia formal. Ella implica un todo compuesto de enunciados normativos integrados, interrelacionados y complementarios, con unidad sustantiva de sentido. Cada regla constitucional se complementa e interrelaciona con los principios jurídicos constitucionales, los cuales le otorgan su sentido dentro del conjunto constitucional. La Constitución asegura una unidad de ordenamiento, esencialmente sobre la base de un orden de valores y principios materiales

## Informe Comisión

expresos en ella, y no sobre simples reglas formales de producción de normas. Cita al efecto a Konrad Hesse: La unidad de la Constitución implica que todas las normas constitucionales han de ser interpretadas de tal manera que se eviten contradicciones con otras normas constitucionales. La única solución del problema coherente con este principio es la que se encuentra en consonancia con las decisiones básicas de la Constitución y evite su limitación unilateral a aspectos parciales.

Explica que, a su vez, el principio de corrección funcional nos señala que la Constitución consagra las decisiones políticas fundamentales del Estado, configurando una fórmula y orden político consensuado social y políticamente, como asimismo, determinado constitucionalmente. Ello implica dar a cada órgano la función y las atribuciones que corresponde y el ámbito de relaciones institucionales diseñado por la Constitución para el respectivo órgano. Por lo tanto, el intérprete de la Constitución debe seguir la distribución de competencias que la Constitución determina, facilitando y no obstaculizando o bloqueando el desarrollo de las actividades regulares de cada órgano, mientras estas se mantengan dentro de la fórmula política diseñada por la Carta Fundamental, impidiendo las invasiones ilegítimas de unos órganos o autoridades en el ámbito propio de otros de ellos, tratando de alterar el sistema de frenos y contrapesos que el propio sistema ha establecido.

Afirma, que en ese sentido, Chile tiene, como decisión de su fórmula política fundamental, un régimen presidencialista puro. Por tanto, no puede mutarse las instituciones del presidencialismo puro en una perspectiva de presidencialismo parlamentarizado o introduciendo mecanismos que la Constitución no contempla, como en la responsabilidad política de los ministros ante el Congreso Nacional. Existe así, por lo tanto, una diferencia fundamental entre la responsabilidad política, que se expresa en un voto de censura, y el acuerdo parlamentario, que hace efectiva la responsabilidad por ilícitos constitucionales que operan mediante la acusación constitucional de los ministros de Estado.

Explica que el primero es producto de un simple desacuerdo político, o de una distinta apreciación sobre el rumbo de las acciones gubernamentales, mientras que la resolución del Senado, en nuestro sistema constitucional, solo puede basarse en las causales jurídicas expresamente establecidas en la Constitución, para pronunciarse sobre la responsabilidad de los ministros de Estado, la cual es una responsabilidad jurídica constitucional. Esta tiene rasgos políticos -lo que considera obvio-, porque el órgano que conoce la materia y que resuelve no es un órgano letrado, no es un órgano de naturaleza jurisdiccional, sino que es un órgano político. En este sentido, tanto el que formula la acusación como el que resuelve sobre ella. Por lo tanto, hay una diferencia clara, en una y en otra perspectiva. Por lo tanto, concluye que el Congreso Nacional y sus Corporaciones deben utilizar responsablemente sus competencias, y utilizar también, como todo otro órgano constitucional, la autocontención, para evitar desnaturalizar el régimen presidencialista vigente y desvirtuar el mecanismo de la acusación constitucional, transformándolo o mutándolo en una institución con un objetivo distinto, que es el de hacer efectiva la responsabilidad política de los ministros de Estado.

Expresa que en esta perspectiva, se puede señalar que toda la doctrina latinoamericana sobre el presidencialismo puro, desde México hasta otros países de América Latina, sostiene que la acusación constitucional tiene como objetivo hacer esa responsabilidad jurídica institucional, que tiene como consecuencia la destitución del ministro, cuando, por actos propios, que se desarrollan en el ámbito de sus competencias, él se sale del marco constitucional o del ordenamiento jurídico respectivo.

## Informe Comisión

Hace presente que entrando ya directamente a la acusación constitucional, las primeras bases están en la Constitución de 1822. De allí ha ido evolucionando, hasta la Constitución de 1833, que es la primera que establece un sistema más estructurado de la acusación constitucional en Chile. Luego, agrega, que con algunos perfeccionamientos, pasa a la Constitución de 1925 y, finalmente, está estructurada en la Constitución de 1980, con algunas modificaciones. Entre ellas, la cantidad de parlamentarios que debe hacer presente la acusación constitucional, delimitado en no menos de diez ni más de veinte como, al mismo tiempo, el establecimiento de la inhabilidad para el ejercicio de cargos públicos, que no estaba en los ordenamientos constitucionales anteriores. Destaca que las características propias de la acusación constitucional están dadas en base a las normas constitucionales que rigen este proceso y por las normas complementarias de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional y, finalmente, por las normas de los reglamentos parlamentarios.

Por lo tanto, asevera, que la acusación constitucional, en esta perspectiva, en Chile, es una atribución exclusiva que se plantea por la Cámara de Diputados y es resuelta por el Senado de la República. En nuestro ordenamiento jurídico, este planteamiento de la acusación constitucional está formulado para ser presentado por no menos de diez ni más de veinte diputados. Agrega, que esta característica, lo que busca es que no haya acusaciones tiradas al voleo, sin la suficiente representatividad, como tampoco se desea que quienes presenten la acusación tengan, antes de iniciar el análisis, una decisión ya previamente adoptada de destituir a un ministro de Estado; por eso el número máximo de veinte parlamentarios.

Además, señala, que el ordenamiento jurídico toma también algunas previsiones, para que en la primera fase, tampoco los parlamentarios que presentan la acusación, puedan integrar la comisión, con el objeto de mantener el principio de objetividad y de imparcialidad que debe tener el órgano que realiza la investigación y que entrega los antecedentes a la Corporación que debe tomar, en primer lugar, la decisión de acusar o no acusar y, previamente, de pronunciarse sobre la cuestión previa en el caso en que así lo haya presentado el ministro correspondiente, como es el caso de esta acusación constitucional.

Entrando al ámbito específico de la acusación, subraya, que las causales son comprometer gravemente el honor y la seguridad de la nación, infringir la Constitución o las leyes o haber dejado estas sin ejecución, y eventualmente, podría ser también, por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y sobornos, como lo establece el artículo 52, número 2, en su literal b). Indica que en esta acusación, solo se han empleado tres de dichas causales: infracción a la Constitución, infracción de las leyes y haber dejado estas sin ejecución.

Respecto a qué implica infringir la Constitución señala que Infringir la Constitución es vulnerarla a través de actuaciones u omisiones que afecten su respeto, que afecten su fuerza normativa, que afecten el desarrollo de normas y actos y, al mismo tiempo, también actos que la contradigan o que la dejen sin efecto. Dicha normativa y actos deben actuar, una o más reglas o bienes jurídicos o derechos constitucionales y sus garantías, que pueden ser afectados por esa actuación, por esa dictación de normas, o por los actos específicos que se han desarrollado, en este caso, por el ministro.

Luego, señala que la segunda causal es por infringir las leyes. Explica que infringir las leyes que, en el caso de los ministros, desarrollar actos y conductas que contravengan o que infraccionen los preceptos legales válidos y vigentes.

Explica, que por otra parte, dejar sin efecto las leyes consiste en concretar actos que impidan que

## Informe Comisión

estas produzcan los efectos jurídicos por ellas determinados, actos que alteren su fuerza normativa o la existencia de actuaciones omisivas que las dejen sin implementar o sin aplicar, existiendo el deber jurídico de hacerlo.

Expresa que también es necesario señalar que el ejercicio de la acusación constitucional contra ministros de Estado es el procedimiento que puede presentarse para una mayor discrecionalidad por parte del Congreso Nacional. Por lo tanto, estima que no es raro que, en la historia constitucional de este país, las acusaciones constitucionales respecto de los ministros sean las más frecuentemente utilizadas y agrega que las causales son bastante abiertas, lo que alienta en diversos casos a traspasar el ámbito estricto de una acusación constitucional por causales jurídicas a una forma de ejercicio larvada de la responsabilidad por desacuerdo político propio de la censura.

Sin embargo, manifiesta que, para que sea concretada una acusación constitucional respecto de un ministro de Estado, deben cumplirse requisitos constitucionales, más o menos, consensuados y aplicados a través del tiempo. En primer lugar, deben ser actos personales del ministro. En segundo lugar, son actos que desempeñan en el ámbito de sus competencias. Refuerza la expresión competencias, pues implica que son en el ámbito de sus funciones y atribuciones. Por lo tanto, no en el ámbito de las atribuciones de otros órganos y de otras instituciones que tienen personalidad jurídica y competencias propias.

En tercer lugar, son actos que deben comprometer gravemente algunas de las conductas ilícitas taxativamente enumeradas en la Constitución o que deben constituir eventualmente un abuso de poder. En términos técnicos, un abuso de poder es ejercer una potestad que no se encuentra dentro de sus competencias. Tampoco puede ser una desviación de poder, que es una cosa distinta que implica utilizar las competencias para fines distintos de los que expresamente establece el ordenamiento jurídico, o la comisión de delitos claramente señalados.

En cuarto lugar, estos actos deben haber sido concretados deliberadamente -conscientemente-, con culpa o con dolo, con la responsabilidad de realizar un acto que es contrario a la Constitución, que es contrario a la ley o que deja sin ejecución una ley. Explica que para ello se requiere culpa o, en su caso, dolo, alguno de ellos tiene que explicitarse y probarse para que pueda hacerse efectiva, con un nivel de objetividad e imparcialidad, el planteamiento de una acusación constitucional.

Finalmente, señala que estos actos y conductas deben estar claramente tipificados y configurados, ser, al mismo tiempo, graves y también deben existir pruebas para realizar la acusación respectiva. Si no se cumplen estos tres requisitos: la configuración de la conducta, que la conducta, a su vez, sea grave y que, al mismo tiempo, existan pruebas de su existencia, no es posible configurar una acusación constitucional en forma seria.

En esta perspectiva, manifiesta que la discrecionalidad con la cual pueden operar los órganos estatales solo se puede hacer y ejercer dentro de límites constitucionales, en el marco del respeto de los derechos fundamentales de todas las personas y respetando los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Subraya que también se deben aplicar esos principios a este ámbito de la acusación constitucional.

De acuerdo a la formulación de la acusación constitucional, destaca que hay algunos requisitos formales. La acusación siempre debe presentarse por escrito y debe tenerse por presentada desde el momento que se da cuenta de ella en la Cámara de Diputados, lo que debe hacerse en la sesión

## Informe Comisión

más próxima que esta celebre, conforme lo determina el artículo 37 de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional. A su vez, el artículo 38 de la misma ley señala que en dicha sesión se procederá a elegir, a la suerte y con exclusión de los acusadores y de los miembros de la mesa, una comisión de cinco diputados para que informe si procede o no la acusación, cosa que en este caso ya está constituida.

Sin embargo, agrega, que es necesario reflexionar en un elemento que no se había presentado con anterioridad en los procesos de acusación constitucional, que es la perspectiva de que en un mismo momento se presentaran dos acusaciones constitucionales contra un mismo ministro de Estado y con coincidencia significativa de quienes presentan dichas acusaciones constitucionales. Eso implica que en el fondo se cruzan los parlamentarios que presentan una y otra acusación constitucional. Explica que se podría decir que, por economía procesal y por un mínimo de racionalidad, si son prácticamente los mismos que presentan una acusación constitucional, teniendo legítimo derecho a poder hacerlo, es razonable que se presentara una sola acusación constitucional y no dos, porque, obviamente, eso genera también algunos problemas para el acusado. En el fondo, tiene que defenderse simultáneamente de dos acusaciones constitucionales en un mismo momento; tiene que preparar dos defensas simultáneamente y, al mismo tiempo, tiene que descuidar las funciones propias del cargo por mucho mayor tiempo que en el planteamiento de una acusación constitucional.

Hace presente este es un problema nuevo que, de alguna manera, requiere una regulación. Indica que antes de que la Cámara de Diputados inicie el debate de la acusación, como lo dice expresamente la ley orgánica constitucional, el afectado puede deducir de palabra o por escrito la cuestión previa de que la acusación no cumple con los requisitos que la Constitución señala conforme al artículo 43, de la ley orgánica constitucional respectiva.

Si la cuestión previa se planteara, la Cámara de Diputados deberá resolverla, como lo dice el texto de la ley, por mayoría de los diputados presentes, después de oír a los diputados de la comisión informante que, en este caso, es la comisión que se encuentra en funciones y que entregará su opinión sobre la materia. La Comisión debe formarse una opinión sobre la cuestión previa y luego plantearla ante la Cámara de Diputados. Si la Cámara acogiere la cuestión previa, la acusación se tendrá por no interpuesta la acusación. En consecuencia, enfatiza, que es muy relevante pronunciarse en esta cuestión previa si existen los antecedentes suficientes para plantear seriamente una acusación constitucional y producir una perturbación no menos importante en el funcionamiento institucional del órgano ejecutivo, como es la destitución de un ministro de Estado.

La cuestión previa debe ser acogida si la acusación constitucional no cumple con determinados requisitos y que, de alguna manera, están establecidos. En primer lugar, los formales en el sentido de si no es presentada por, a lo menos, diez diputados y no por más de veinte; que sea presentada además contra una autoridad -en este caso, la ministra de Justicia- conforme con el artículo 52, Nº 2), literal b) de la Constitución; que además sea establecida por las causales que expresamente establece el literal b), del artículo 52, Nº 1), de la Constitución. Y, al mismo tiempo, que la acusación se refiera taxativamente a los antecedentes que se tienen como fundamentos para concretar efectivamente esa acusación.

Afirma que la formulación de la acusación constitucional por parte de la Comisión solo es posible si adquiere la convicción de que los antecedentes y hechos en que se basa la acusación son serios y que se encuentran suficientemente fundados en las causales jurídicas tasadas constitucionalmente, y que se refieran a su vez a actos y conductas personales del ministro de

## Informe Comisión

Estado; que estos actos y conductas del respectivo ministro han sido ejercidos en el ámbito de sus competencias; que ellos respondan a una actuación culpable o dolosa del respectivo ministro y que revistan la gravedad necesaria que hacen necesario el uso de este instituto, que es la acusación constitucional, que es un instituto de ultima ratio en el sistema constitucional chileno. Por otra parte, hace presente que la potestad sancionatoria del Estado debe ser ejercida dentro de dos principios fundamentales. Primero, el principio de juridicidad o de legalidad, como se conoce tradicionalmente, advirtiendo que el principio de juridicidad es más amplio, porque implica también la constitucionalidad y no la mera legalidad.

Explica que como somos Estado parte del sistema interamericano de protección de derechos, nos hemos obligado a cumplir con las dos obligaciones generales que establece la Convención Americana, cuales son respetar y garantizar todos los derechos en los estándares que allí están establecidos y, en segundo lugar -la segunda obligación general que está en el artículo 2º de la Convención-, adecuar el ordenamiento jurídico del Estado, y no solo el ordenamiento jurídico, sino que también la conducta de los órganos y autoridades del Estado del respeto y garantía de esos derechos.

Señala que al respecto tenemos algunas experiencias mínimas. En el caso de La Última Tentación de Cristo, se impulsó una reforma a la Constitución Política -artículo 19, Nº 12, inciso final-, y se creó un nuevo derecho constitucional, que encabeza el artículo 19, Nº 25º, de la Constitución Política: la libertad de creación artística. Añade que desde esa perspectiva, fundamentalmente, se va a referir a algunos principios del debido proceso, que son elementos estructurales cuando una persona está acusada constitucionalmente y, por lo tanto, donde deben respetarse algunos contenidos de ese debido proceso. Afirma que se encuentran muy genéricamente establecidos, en una forma muy porosa o abstracta, en el artículo 19, Nº 3, inciso quinto, de la Constitución, cuando se exige un justo y racional procedimiento e investigación una vez que se introdujo el sistema acusatorio dentro de nuestro sistema constitucional. En este sentido, se agrega, también, otro elemento vital en este plano cual es el principio de la presunción de inocencia.

Al respecto, se refiere a dos sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que constituyen una línea jurisprudencial que nos vincula y nos obliga como Estado en el ámbito del respeto a los derechos humanos. En la sentencia de 28 de agosto de 2013, de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Camba Campos y otros versus Ecuador), vuelve a repetir -ya lo había establecido con anterioridad en el caso del Tribunal Constitucional versus Perú, que es anterior a este segundo caso que he mencionado, cuya sentencia es del 31 de enero de 2001, hay una docena de años entre un caso y otro-, exactamente los mismos principios que ya había señalado en el caso del Tribunal Constitucional del Perú. Procede a dar lectura, porque son de una gran trascendencia. Están consignados en los párrafos 69 a 71 de la sentencia y, en el caso de las acusaciones constitucionales, tiene un párrafo especial, que es el 77 de la primera sentencia que he señalado. Respecto a qué dicen estos considerandos, esta ratio decidendi de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, expresa que si bien el artículo 8º de la Convención Americana de Derechos Humanos se titula Garantías Judiciales, su aplicación no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales, a fin de que las personas puedan defenderse adecuadamente ante cualquier tipo de acto, emanado del Estado, que pueda afectar sus derechos.

Asevera que obviamente, una acusación constitucional es un acto del Estado que puede amagar derechos políticos, nada menos que el ejercicio de un cargo público y, luego, la inhabilitación para su desempeño durante en el lapso de 5 años. Asegura que nadie podría negar que hay una

## Informe Comisión

afectación de derechos fundamentales a través de la acusación constitucional.

El párrafo 70 agrega: Ya la corte ha dejado establecido que a pesar de que el citado artículo no especifica garantías mínimas en materias que conciernen a la determinación de los derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquiera otra índole -por lo tanto, también de orden político-, el elenco de garantías mínimas establecidas en el numeral 2 -que se refiere fundamentalmente al ámbito penal- se aplica también a estos otros órdenes. Por lo tanto, sostiene, que el numeral 2 del artículo 8 no se aplica solamente al ámbito penal o sancionatorio administrativo, sino a cualquier otro ámbito en la medida en que sea coherente y armonioso con esa perspectiva de garantía del debido proceso que, además, el debido proceso requiere también ser considerado en base a otro principio básico en el ámbito de los derechos humanos, que es el principio favor-persona.

Sostiene que siempre debemos aplicar aquella norma que mejor proteja o aquella que mejor permita el goce y el ejercicio de los derechos fundamentales. Por lo tanto, las normas que establecen restricciones o limitaciones al ejercicio de los derechos siempre deben entenderse en un sentido estricto y nunca pueden aplicarse en un sentido analógico, que son las dos reglas de oro, que además están previstas expresamente en el ámbito de los derechos fundamentales y de su interpretación por el literal b) del artículo 29, de la propia Convención Americana de Derechos Humanos, que es parte de nuestro derecho interno, porque la convención está ratificada y plenamente vigente.

Agrega que además, el artículo 54, número 1), inciso quinto de la Constitución Política de la República nos dice que las normas de un tratado internacional no pueden ser suspendidas, modificadas ni derogadas sino de acuerdo con las propias normas del tratado o de las normas generales del derecho internacional, una norma estricta de derecho constitucional que establece, además, una internación en el derecho chileno de los principios de ius cogens en el ámbito del derecho internacional, que son los artículos 26 y 31, número 1, de la Convención de Viena, sobre derecho de los tratados, que también está ratificada, vigente y nos obliga; establece el principio pacta sunt servanda y el principio de bona fides. Pero no solo establece esos dos principios, sino que establece un tercero, ius cogens, que es que el Estado no puede oponer su derecho interno al cumplimiento de las obligaciones internacionales. Precisa que ello está establecido expresamente en el artículo 27 de la Convención y, precisamente, esos son los principios que el Estado de Chile internaliza en su propio texto constitucional, a través del artículo 54, número 1), inciso quinto de la Constitución Política de la República, mediante la reforma constitucional de 2005.

Señalado lo anterior, expresa que podemos pasar al párrafo 71, que indica: De conformidad con la separación de los poderes públicos que existe en un Estado de derecho, si bien la función jurisdiccional compete eminentemente al Poder Judicial, otros órganos o autoridades públicas pueden ejercer funciones del mismo tipo. En este caso, el Congreso Nacional, mediante la acusación constitucional está ejerciendo una función jurisdiccional del Estado, al momento en que el Senado puede afectar los derechos fundamentales de las personas y puede destituir y, por lo tanto, cesar en el ejercicio de determinados derechos políticos a un ministro de Estado.

Es decir, cuando la Convención se refiere al derecho de toda persona a ser oída por un "juez o tribunal competente" para la "determinación de sus derechos", esta expresión se refiere a cualquier autoridad pública, sea administrativa, legislativa o judicial que, a través de sus resoluciones, determine derechos y obligaciones para las personas.

Por la razón mencionada, esta Corte considera que cualquier órgano del Estado que ejerza

## Informe Comisión

funciones de carácter materialmente jurisdiccional tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

Añade que el párrafo 77 de la sentencia, dice: En cuanto al ejercicio de las atribuciones del Congreso para llevar a cabo un juicio político -una acusación constitucional- del que derive la responsabilidad de un funcionario público, la Corte estima necesario recordar que toda persona sujeta a juicio de cualquier naturaleza ante un órgano del Estado, deberá contar con la garantía de que dicho órgano sea competente, independiente e imparcial y actúe en los términos del procedimiento legalmente establecido para el conocimiento y la resolución del caso que se le somete. Por lo tanto, allí está el piso, las reglas y los marcos dentro de los cuales debe moverse una acusación constitucional. Por lo tanto, enfatiza, que ese es el estándar que vincula al Estado de Chile en materia de garantías de Derechos Humanos para efectos de acusaciones constitucionales, en general, como asimismo, en particular, en el caso de acusaciones contra ministros de Estado.

Concluye que la acusación debe respetar las reglas del debido proceso o las garantías constitucionales, conforme al artículo 19, número 3, inciso quinto de la Constitución Política de la República, en armonía con el artículo 8 de la Convención Americana y del artículo 14 del Pacto Internacional de Derecho Civil y Político de las Naciones Unidas.

Expresa que, por lo demás, así lo ha reiterado en su jurisprudencia, el propio Tribunal Constitucional de Chile, en variadas sentencias sobre la materia. Entonces, es una obligación constitucional en virtud del artículo 5, inciso segundo de la Constitución.

Agrega que dentro de esta perspectiva, como también señala la propia Corte Interamericana de derechos Humanos, que en el caso de Herrera Ulloa con Costa Rica -solo para señalar un precedente más en este sentido- existe el derecho a la presunción de inocencia, que es un elemento esencial -dice la Corte-.

Explica que eso implica que es el ius puniendi del Estado, no el tipo de sanción ni el derecho penal como ultima ratio defensiva del derecho, el elemento definitorio del ámbito de aplicación de este derecho a la presunción de inocencia, el que es aplicable en todos los ámbitos donde estén en juego los derechos de las personas. Agrega también que el derecho a la presunción de inocencia implica que las pruebas que pueden tenerse en cuenta son aquellas que el ordenamiento jurídico contempla; aquellas que pueden hacerse efectivas respecto de los ilícitos constitucionales que contempla taxativamente el artículo 52, número 1). En esta perspectiva, hace presente, que se viola la presunción de inocencia cuando se utilizan como pruebas actuaciones que no merecen jurídicamente dicha calificación o que expresamente se encuentran prohibidas o son ilícitas.

Manifiesta que también se debe agregar que es necesario determinar que la presunción de inocencia es una presunción iuris tantum, que atribuye la carga de la prueba de los hechos supuestamente sancionables a quienes tratan de articular, en este caso, la acusación constitucional. El intento de invertir la carga de la prueba constituye una violación grave del derecho a la presunción de inocencia y a un procedimiento racional y justo dentro del marco constitucional chileno.

Por lo tanto, asevera, que la presunción de inocencia es un derecho esencial de las personas, la cual puede ser desvirtuada, pero para ello requiere que se demuestre la responsabilidad culpable de la persona con pruebas fehacientes y debidamente controvertidas, dentro de un esquema que

## Informe Comisión

asegure la plenitud de las garantías procesales sobre la objetividad del órgano investigador y la independencia e imparcialidad del órgano que resolverá la acusación constitucional, así como la íntegra observancia de las reglas predeterminadas por la ley para la indagación y aclaración de los hechos, la práctica y valoración de las pruebas y la definición objetiva de las consiguientes responsabilidades y de las sanciones aparejadas a ellas. En consecuencia, estima que se vulnera también la presunción de inocencia cuando se acusa a una persona sin que existan pruebas; cuando se presume la culpabilidad del acusado, imponiéndole la carga del onus probandi de su inocencia; cuando se fundamenta la acusación en supuestos o creencias no fundadas; cuando no se considera razonadamente la contradicción de las pruebas de cargo y su argumentación; cuando no se consideran las pruebas de descargo o cuando de hechos no fundados seriamente se extraigan consecuencias jurídicas inadecuadas.

Enfatiza que, el informe preparado por la Comisión deberá contener, según lo determina claramente el artículo 41 de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional, a lo menos, los siguientes aspectos: una relación de las actuaciones y diligencias practicadas por la Comisión; una síntesis de la acusación, de los hechos que le sirven de base y de los delitos, infracciones o abusos de poder que se hubieren imputado en ella; una relación de la defensa del o de los acusados, y un examen de los hechos y de las consideraciones de derecho. Ese es el rol más importante de la Comisión: analizar los hechos y las consideraciones de derecho. En efecto, sostiene, que teniendo presente todo ello, debe realizar la resolución que considere adecuada dentro de su ámbito de competencia y de la delicada función de informar a la Cámara de Diputados, en pleno, de dicha acusación constitucional.

Señor Víctor Manuel Avilés, Abogado especialista en Derecho Constitucional

Recalca, en primer lugar, que si bien la acusación constitucional existe en Chile desde 1822, recientemente se incorporó la reforma a la Constitución del 80 que, además de la destitución, asocia una sanción de pérdida de ciertos derechos del ciudadano a la persona que es sancionada por quedar inhabilitada para desarrollar funciones públicas de elección popular o sin elección popular por un determinado plazo. Ello abona la necesidad de que el juicio jurídico en qué consiste la acusación constitucional se desarrolle con el cuidado necesario y propio de un juicio de esta especie.

En segundo término, declara que lo que corresponde a la Cámara de Diputados no es pronunciarse sobre la culpabilidad o inocencia de la acusación constitucional, sino hacer un control, además de formal, con el objeto de determinar si los hechos específicos contenidos en el libelo acusatorio son o no subsumibles en las causales que contempla la Constitución, primero; y, segundo, si le cabe a la ministra, en este caso, una participación personal en dichos hechos. Específicamente, en ello debe centrarse la intervención de la Cámara de Diputados y, por cierto, el informe que tenga que emitir esta comisión, para efectos de ilustrar su decisión a la Cámara de Diputados.

En tercer lugar, hace presente que bajo la Constitución Política de 1980 se han presentado diez acusaciones constitucionales contra ministros, de las cuales se han acogido solo dos: contra la exministra de Educación, señora Yasna Provoste, y contra el exministro de Educación, señor Harald Beyer.

También recalca algunos puntos específicos sobre la institución de la acusación constitucional. Primero, se trata de un juicio jurídico y constitucional, y no de un juicio político. Y esto se explica no solo porque hay una sanción grave, porque hay procedimiento o porque existen causales jurídicas específicamente consideradas en la Constitución Política, sino también por el sistema de

## Informe Comisión

gobierno que tenemos en Chile.

Indica que lo anterior fue bien explicado por quien le antecedió en el uso de la palabra, pero omitió la última parte, que explica que los ministros se mantienen en su cargo mientras gocen de la confianza del Presidente de la República. En consecuencia, la responsabilidad política -que se hace efectiva principalmente ante la ciudadanía en las elecciones- de mantener a un ministro de Estado, cuya conducta puede estimarse negligente, en este caso es de la Presidenta de la República.

Añade que, además de ser un juicio jurídico y constitucional, es un juicio en el que se deben analizar hechos que sean atribuibles personalmente a la ministra, pues se sancionará a una persona. En consecuencia, deben ser hechos atribuibles a la persona acusada y tiene que poder dirigírsele un reproche subjetivo, como culpa o dolo, en este caso de la ministra.

Precisa que tienen que respetarse las normas del debido proceso, lo cual parte con poder conocer en el libelo acusatorio los hechos y el derecho por el que se acusa.

Cuarto, los hechos por los cuales se acusa, deben subsumirse en las causales específicas que señala la Constitución Política.

Finalmente, manifiesta que no cree que la acusación constitucional sea la ultima ratio de nuestro sistema constitucional. De hecho, no lo es, ya que perfectamente puede concurrir la responsabilidad de la ministra en una acusación constitucional por una responsabilidad civil o penal; pero también puede no concurrir, sino que ejercerse separadamente. En consecuencia, no es la acusación constitucional un mecanismo previsto cuando no existe otro mecanismo posible. Agrega que con ello quiere decir que los hechos perfectamente pueden dar lugar también a una responsabilidad civil, administrativa o penal, por lo que no es necesario que no haya otro mecanismo para que pueda proceder la acusación constitucional. Explica que lo que debe evaluarse es si hay un hecho jurídicamente imputable a la ministra, en calidad personal, además con un reproche subjetivo, que sea subsumible dentro de las causales que contempla la Constitución Política. En ese caso, afirma que sí procede la acusación constitucional con absoluta independencia de si existen o no acciones penales o civiles. Por lo tanto, sostiene que no estamos ante la ultima ratio del elemento jurídico, que sí podría entenderse como un derecho penal.

Manifiesta que el análisis que realizará a continuación es estrictamente jurídico y constitucional. Sin embargo, advierte que no puede dejar de iniciar esta exposición sin señalar que la acusación se plantea en un contexto de grave crisis de confianza de parte de la ciudadanía hacia sus autoridades, lo cual hace particularmente necesario tener sensibilidad con lo que está ocurriendo.

No obstante ello, expresa que la sensibilidad no debe llevarnos a confundir con la necesidad de hacer un juicio objetivo, preciso y jurídico a la actuación personal de la ministra, a fin de llegar a las conclusiones correspondientes.

Parte con el análisis de la cuestión previa y coincide en que la acusación constitucional no es un mecanismo de juicio político. Por lo tanto, parece inadecuada la cita de doctrina que realiza el libelo acusatorio, al inicio de la exposición de la acusación, que trata de fundamentar que se trata de un juicio político.

No obstante lo anterior, le parece claro, a la lectura de la acusación presentada, que los hechos que ahí se están delatando no son propios de un juicio político. No se está intentado un juicio

## Informe Comisión

político, no hay un juicio de mérito, de evaluación de los resultados de las políticas ni de las capacidades de la ministras. Efectivamente, sí hay antecedentes jurídicos y causales jurídicas que están contenidas en el libelo acusatorio.

La segunda cuestión de constitucionalidad que plantea la defensa de la ministra, es la ausencia de un fundamento razonable de la acusación constitucional. Al respecto, sostiene que más allá de la forma en que se configuró la redacción del escrito de acusación constitucional, donde a momentos tienden a confundirse aspectos de contexto o coyuntura con los hechos y normas precisas, cuya infracción se le imputan a la ministra, cree que la acusación constitucional se entiende. Asevera que no existe en la especie una regla de ineptitud del libelo específica; existen principios y tratados internacionales, que han sido muy bien citados por don Humberto Nogueira. Lo relevante es que el escrito no afecte el derecho a la defensa de la ministra, que, por cierto, está consagrada en nuestra propia Constitución Política, directa e indirectamente. En ese sentido, estima que los errores formales o de cita no afectan el derecho a la defensa de la ministra.

En cuanto a las presunciones, afirma que sí son un medio de prueba válido en nuestro sistema jurídico, pero su peso deberá ser evaluado por quien decida sobre el mérito de la acusación constitucional. En consecuencia, no es un tema que deba decidirse en la cuestión previa si las presunciones son suficiente prueba de aquello a lo que se le acusa a la ministra.

Finalmente, expone que el artículo 51, que establece una forma precisa de configurar los capítulos de una acusación constitucional, se refiere principalmente a aquella acusación constitucional que será conocida por la Cámara de Diputados. En consecuencia, desde el punto de vista formal, estima que la acusación constitucional sí permite el derecho a la defensa de la ministra. En efecto, la defensa ha sido presentada incluso con antelación a lo que probablemente la comisión esperaba que ocurriera en la especie. Asevera que se ha podido defender la ministra.

Como tercera cuestión previa se plantea que se está vulnerando el carácter de ultima ratio de la acusación constitucional. Manifiesta que en su opinión, no es ultima ratio la acusación constitucional, por cuanto, puede concurrir o no con otras acciones. De hecho, la misma Constitución Política señala que puede proceder también la responsabilidad penal o la responsabilidad civil del funcionario acusado, cuando las causales jurídicas que contempla la acusación son también subsumibles dentro de tipos penales o, en su caso, han causado daños. Añade que no estamos ante una institución que solo deba ocuparse cuando no hay otra forma de hacerse cargo del problema. Eso no es efectivo en nuestro sistema jurídico.

Expresa que si recalamos que esta acusación constitucional es un mecanismo que solo procede ante hechos graves, porque grave, a su vez, son las sanciones que se le han de aplicar a la ministra que está acusada, que es la destitución y la inhabilidad. No es un mecanismo de ultima ratio, en el sentido que solo procede si no hay otro mecanismo jurídico, pero sí es un mecanismo previsto para hechos graves.

La cuarta cuestión previa que se plantea es el uso de la acusación como un medio de fiscalizar. En primer lugar, señala que es cierto que la acusación constitucional es un medio para fiscalizar. Explica que la acusación es un medio que procede cuando se han detectado hechos que podrían ser constitutivos de las causales jurídicas que contempla la Constitución. Remarca que no es un método para indagar sobre una posible existencia de irregularidades, sino que un método para pedir que se sancione cuando las irregularidades ya han sido detectadas en uso de las facultades de fiscalización, que corresponden a los diputados y a la Cámara de Diputados.

## Informe Comisión

Manifiesta que en este caso, le parece que la acusación constitucional está fundada en hechos detectados con motivo del ejercicio de otras facultades de fiscalización previas a la acusación constitucional. En consecuencia, subraya que tampoco está de acuerdo con esta cuestión previa.

La quinta cuestión previa planteada, respecto de que se esté acusando a la ministra por hechos de terceros, se manifiesta absolutamente de acuerdo en que no procede ningún reproche o acusación por hechos de terceros, a menos que se pueda comprobar que existe una norma jurídica que establece un deber de supervigilancia o de control jerárquico, cuyo ejercicio ha sido omitido por la ministra, y que dicha norma jurídica no sea una norma que esté configurada con una potestad discrecional, sino que establezca claramente la obligación de actuar de la ministra. Destaca que en su opinión, más allá de la forma específica en que ha sido configurado el libelo, existen, en este caso, hechos que son imputados personalmente a la ministra y, en consecuencia, debe rechazarse esta cuestión previa.

Finalmente, en cuanto a la sexta cuestión previa presentada, sostiene que se estarían violando las normas del debido proceso. Indica que en su opinión la Cámara de Diputados es una instancia prejurisdiccional, no obstante lo cual sí está sometida a respetar las normas del debido proceso. Explica que se debe partir desde la presunción de inocencia; se deben evaluar las presunciones presentadas para ver si efectivamente son precisas, de manera de dar fundamento a la acusación constitucional. Añade que si la presunción no tiene base y no hay otro elemento de convicción debe rechazarse la acusación constitucional. En sentido contrario, la presunción es un elemento de prueba válido y, por lo tanto, puede plantearse que debe tramitarse la acusación constitucional si tiene base. Sostiene que cuando la presunción tiene base efectivamente traspasa el onus probandi a la persona acusada, quien tiene todo el derecho a intentar desvirtuar esa presunción.

Estima que el hecho de que existan dos acusaciones separadas no afecta el derecho a la defensa de la ministra, por cuanto las acusaciones están establecidas en base a capítulos y el hecho de haberlas establecido en un solo proceso no habría significado que la ministra hubiese tenido que destinar menos tiempo a cada uno de los capítulos. Considera que una sola acusación hubiera generado la misma complejidad, eso sí es evidente; la misma complejidad que tiene defenderse en un corto plazo de cinco capítulos, que habría sido la suma total. Cree que el hecho de que existan dos acusaciones constitucionales no es el que causa el problema de tener que defenderse de cinco capítulos de acusación, que es lo que se está produciendo en la especie.

En último término, enfatiza que no se puede obligar a que todos los diputados suscriban un mismo libelo acusatorio. Se ha dicho que acá coincidieron los diputados. Sin embargo, después de revisar el cuadro, solo veo cuatro coincidencias. Existen, en consecuencia, seis parlamentarios que probablemente no estaban de acuerdo en presentar una u otra acusación y, por lo tanto, pretender que se tuviese que presentar junto, hubiera obligado a una acusación constitucional que quizás hubiera ido desmejorando la facultad de fiscalización de la Cámara de Diputados, como está establecido en nuestro sistema.

Establece, los hechos relevantes son:

Primero, el supuesto otorgamiento de pagos y de emolumentos para aumentar pensiones. Se otorgan emolumentos y se mejoran los pagos para aumentar pensiones.

Segundo, el hecho de que la ministra no ejerciera las facultades para frenar esta aparente práctica de Gendarmería de otorgar emolumentos en el último período de trabajo de un funcionario, de cara a mejorar una jubilación.

## Informe Comisión

Tercero, el que no ejerciera su supuesta facultad para solucionar el problema del mal cálculo de las pensiones.

Cuarto, la aparente injerencia ilegal de la ministra en el sistema de nombramientos al interior de Gendarmería.

Finalmente, la aparente injerencia ilegal de la ministra al solicitar que se contrate una persona en Gendarmería para ser remitida directamente a una comisión de servicio al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Expresa que esos, y no otros, son los hechos que realmente se desprenden del libelo y que deben ser analizados de conformidad a las normas.

Recuerda que, de conformidad al artículo 1° del decreto ley N° 2859, de 1979, Gendarmería depende del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. A su vez, el artículo 19° de la ley N° 18.575 dice que los ministerios deben "(...) velar por el cumplimiento de las normas dictadas, (...)". El artículo 25 de la misma ley, señala que los servicios públicos -como es Gendarmería- están "sometidos a la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República a través de los respectivos Ministerios,". No hay dependencia jerárquica. Dice "dependencia o supervigilancia". No hay un control o una posición de control jerárquico. El artículo 20 de la ley N° 18.575, señala que los ministros tienen "(...) la responsabilidad de la conducción de sus respectivos Ministerios, (...)", y, finalmente, cree muy importante tener presente que el artículo 5° del decreto ley N° 2859, norma que regula a Gendarmería, establece que el director nacional de Gendarmería es un funcionario de exclusiva confianza del Presidente de la República.

Precisa que esta última norma, además de los artículos 20 y 25 de la ley N° 18.575, que establece que la relación es a través del ministro, lleva necesariamente a concluir que, a través del ministro, el Presidente de la República se relaciona con sus funcionarios de exclusiva confianza, cual es el director nacional de Gendarmería. A continuación, se remite al Capítulo I de la acusación, que se refiere a la mejora de emolumentos para determinados funcionarios sin base en la carrera administrativa, de cara a mejorar las pensiones.

Respecto de cuáles son las normas que supuestamente infringirían estos hechos que han sido objeto del capítulo, expresa que el artículo 8° de la Constitución Política sobre probidad y transparencia, el cual exige un ejercicio honesto y leal del cargo, y por la definición legal, también incluye lo que se conoce como la preeminencia del bien público, lo cual requiere eficiencia. En consecuencia, se trata de un principio que ha sido desarrollado a través de la ley N° 18.575, en mandatos específicos de conducta. No es, por lo tanto, un principio que no se puede infringir; es un principio que se puede infringir en la medida en que se infrinjan aquellas normas legales que lo desarrollan, que establecen mandatos específicos de conducta.

También se plantea la infracción al artículo 6° de la ley N° 19.200; al artículo 5°, del decreto ley N° 3.501, y al artículo 9°, de la ley N° 18.675, todos relativos a que existiría un tope de 60 Unidades de Fomento para las pensiones en Gendarmería. A su vez, se estima que se infringen las normas que establecen la facultad de desarrollar actividades correctivas y fiscalizadoras.

En cuanto a los hechos fundantes de este capítulo, en primer lugar, que la ministra debía conocer los hechos que estaban ocurriendo en Gendarmería. Hubo un reclamo gremial y existió en el pasado un sumario previo por esta materia.

## Informe Comisión

En segundo lugar, se plantea que la ministra incidió en el otorgamiento o, al menos, la ministra debía adoptar medidas de corrección para que estos procedimientos al interior de Gendarmería no ocurrieran.

Asevera que esa es la acusación: se plantea que la ministra incidió y no adoptó medidas para evitar un problema que se estaba produciendo y que ella conocía, por la presentación gremial y también por la existencia de un sumario previo.

En cuanto a los antecedentes aportados por la defensa, en primer lugar, se plantea que el superior jerárquico de Gendarmería es el director nacional y no la ministra. La ministra no incide en el nombramiento como tampoco en las promociones de Gendarmería. A su vez, quien calcula el monto de las pensiones es Dipreca, y si hay algún error al respecto es Dipreca quien ha incurrido en ese error, y no es un servicio público que dependa de la ministra de Justicia.

Finalmente, la Contraloría General de la República habría tenido un reciente cambio de criterio, en 2015, y recién ahí se habría establecido la procedencia del tope de las 60 Unidades de Fomento. En consecuencia, hasta hace poco ese tope no se aplicaba, lo cual demuestra que, en la especie, se trataría de una materia al menos discutible.

En cuanto al análisis de los fundamentos de la acusación y de la defensa, cree que no procede la acusación constitucional realizada a la ministra por los errores en el cálculo de las pensiones, a menos que hubiese una prueba directa que incidió en ella, pero no apreciamos en el escrito del libelo la existencia de esa prueba directa. Pero sí podría proceder la acusación si se prueba que la ministra personalmente ha incidido en los errores, en la entrega de emolumentos a Gendarmería, o si conociendo estos errores no ejerce supervigilancia.

Asevera que la ministra ha entregado antecedentes que dan cuenta de que sí se están promoviendo auditorías al interior de Gendarmería y no hemos visto antecedentes que digan que haya incidido directamente en la fijación de emolumentos.

En consecuencia, opina que lo que quedaría por evaluar en relación a este capítulo es si el oficio enviado por la señora ministra, donde solicita la contratación de cuatro personas en una determinada categoría específica, que obviamente asocia una prestación remuneracional también específica, significa participar o incidir en un nombramiento. Sostiene que nuevamente, esta acusación obliga a una necesidad de prueba, precisa e imputable a la ministra, personalmente y con culpabilidad. Nos parece que este capítulo de la acusación es de difícil prueba.

El Capítulo 2° de la acusación, presentada en contra de la ministra, se refiere a los hechos en que ella habría incidido ilegalmente en nombramientos al interior de Gendarmería, contrariando el principio de probidad y las normas estatutarias de dicho servicio. Añade que las leyes infringidas, según este capítulo, serían los artículos 6° y 7° de la Constitución Política de la República que, como los que se refieren a la juridicidad o al hecho de que los órganos del Estado deben actuar previa investidura legal, dentro del ámbito de su competencia, y que ni en circunstancias extraordinarias permiten que se vulnere este principio.

El artículo 6°, números 8 y 9 del decreto ley N° 28.059, en cuanto a que es el director nacional de Gendarmería, quien debe nombrar y disponer las comisiones de servicio al interior de Gendarmería.

El artículo 13 de la ley N° 18.834, en cuanto a que son jefes superiores de los servicios quienes

## Informe Comisión

resuelven, ese es el verbo rector, contrataciones.

El artículo 8° de la Constitución, en cuanto al principio general de la probidad, que es desarrollado en el artículo 52 de la ley N° 18.575, exige el desempeño leal y el predominio del interés general sobre el particular, lo que incluye considerar un eficiente desempeño del servicio público. Cuando no se tiende al eficiente desempeño de un servicio público se está afectando, por esta definición legal, la probidad y, en consecuencia, se está incurriendo en una ilegalidad.

El artículo 62, número 2) de la ley N° 18.575, señala específicamente que atenta contra la probidad hacer valer indebidamente la posición funcionaria para influir sobre una persona con el objeto de conseguir un beneficio directo o indirecto para sí o para un tercero.

En cuanto a los hechos fundantes de este capítulo, indica:

Primero, que la ministra instruye directamente, a través de un oficio, o indirectamente a través de los asesores, cuestión que estima no fue desmentida en la respuesta de la señora ministra, para que Gendarmería realice contrataciones, señalando además el nivel o grado, lo cual asocia un emolumento.

Segundo, que la ministra, junto con pedir que se contrate, solicita que se dirija una comisión de servicio hacia el Ministerio de Justicia.

Tercero, una descripción de cómo ocurre esto, a través del oficio N° 342 de 2016, que se refiere a cuatro funcionarios, y también se citan e-mail de algunos asesores de la ministra y asesores del director nacional de Gendarmería.

En cuanto a los argumentos de la defensa al respecto, sostiene:

Primero, que existía una necesidad urgente del Departamento de Personas Jurídicas del Ministerio de Justicia que hacía necesario esta comisión de servicio.

Que la ministra solo solicitó o sugirió la contratación de estas personas y su comisión de servicio, pero quien resolvió y pudo decir que no en todo minuto es el director nacional de Gendarmería.

Que la comisión de servicio es una carga para el funcionario y no un beneficio. O sea, si se considera que incidió, no fue para obtener un beneficio, fue para obtener una carga para un funcionario cual es desempeñar esta comisión de servicio. De hecho, así están establecidas en la ley.

Que estas solicitudes de nombramientos y de comisiones de servicio han sido una práctica habitual y se funda en el principio de la coordinación necesaria de la administración y también de la necesidad de la continuidad en la prestación de los servicios públicos.

Finalmente, señala que existen actuaciones sin prueba, que se refieren a terceros y que no son imputables a ella.

En cuanto a la defensa, sostiene:

En primer lugar, la práctica habitual en derecho administrativo, no constituye derecho. El hecho de que exista una práctica no transforma una práctica ilegal en una práctica legal. En consecuencia, la existencia de precedentes sobre este tipo de actuación o este tipo de oficios, no restan mérito a

## Informe Comisión

la posible existencia de una ilegalidad. Sin embargo, señala que la existencia de una práctica habitual, sí puede tener un efecto jurídico relevante en relación con el trabajo que está desarrollando esta comisión, porque obliga a analizar cuál es el grado de culpabilidad que tiene la ministra cuando desarrolla esta conducta que entiende es una práctica habitual, no la transforma en legal, sigue siendo ilegal, pero sí puede tener algún efecto en atenuar su culpabilidad.

En segundo lugar, entiende que la Constitución es clara en señalar que circunstancias extraordinarias, como podría ser la necesidad de fiscalizar a determinadas fundaciones o instituciones, no justifican incurrir en una ilegalidad. En consecuencia, en su opinión el hecho de que hayan existido necesidades urgentes de realizar determinadas fiscalizaciones a personas jurídicas, en el Ministerio de Justicia, no son suficientes causas para justificar la ilegalidad en que se ha incurrido.

En tercer lugar, asevera que en derecho público las infracciones a la ley y a la Constitución, las infracciones no se cometen solamente por no afectar la competencia legal de otro organismo del Estado, sino también cuando se actúa sin tener una norma legal que autorice a la autoridad a actuar. Basta que no exista una norma legal que autorice a la autoridad a actuar para que exista una infracción a la ley y a la Constitución.

Concretamente, refiere que no ha encontrado ninguna norma legal que faculte a la ministra a dirigir un oficio, incluso ocupando los términos de su defensa, sugiriendo la contratación y la inmediata remisión en comisión de servicio. Al contrario, en opinión de quien informa, creemos que eso sí podría constituir una violación a lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 62 de la ley N° 18.575, por cuanto se estaría ejerciendo la posición para obtener un beneficio para una persona. el cual estima que es la contratación.

Opina que sí es un beneficio solicitar la contratación de una persona y considera que la defensa de la señora ministra no se pronuncia sobre este aspecto y se centra en la comisión de servicio. Y luego de apreciar el oficio, sostiene que, a simple vista, se concluye que se está solicitando la contratación de una persona y a continuación la remisión en comisión de servicio.

Asimismo, en su opinión es completamente artificial la defensa que plantea la señora ministra, en cuanto a que es una simple sugerencia la remisión de un oficio, a una persona que está en la posición del director nacional de Gendarmería. Piensa que el director nacional de Gendarmería es un funcionario de la exclusiva confianza del Presidente de la República y como lo dispone la ley y la Constitución, los servicios públicos se relacionan con la Presidenta de la República a través del ministro de Justicia, en el caso de Gendarmería. En consecuencia, concluye que no es una posición cualquiera la de quien efectúa esta sugerencia, es una sugerencia efectuada por una persona que a su vez es el nexo con la confianza exclusiva que está radicada en ella y sobre la cual decide la Presidenta de la República. Por ello le parece que es artificiosa la idea de que es irrelevante para el derecho el que sea una ministra, en este caso, quien haya formulado esta sugerencia. Añade que, en su opinión, se estaría solicitando la contratación, desviando inmediatamente su objeto en Gendarmería hacia otros servicios.

Explica que las comisiones de servicio, existen en derecho público y están reguladas en la ley, pero se trata de un funcionario que está abocado a desarrollar una función en una institución pública, pero no está previsto para que un funcionario sea contratado, a sugerencia en un servicio público, para ser inmediatamente remitido a otro. Sostiene que ello es porque quien tiene que decidir a quien contrata es el director nacional y, en consecuencia, cuando se le pide contratar a cuatro personas para inmediatamente enviarlos a desarrollar su función en otro ministerio, se

## Informe Comisión

puede estar afectando la eficiencia del desempeño de la función en Gendarmería por cuanto esas personas contratadas van a ser pagadas, principalmente con fondos de Gendarmería.

Concluye que sí hay indicios de que en la especie se habría incurrido en una actividad ilegal y además inconstitucional. Indica que la misma defensa esgrimida por la señora ministra constituye a este respecto un indicio evidente de la existencia de estas ilegalidades e inconstitucionalidades.

Opina que debe tenerse en consideración dos elementos que podrían llevar eventualmente a rechazar esta acusación constitucional:

En primer lugar, es si se trata o no de un hecho grave. Puede haber una ilegalidad, pero la acusación constitucional procede ante hechos graves por una razón muy simple, porque también es grave la sanción que se le aplicará a la ministra de acogerse la acusación constitucional. Cree que hay una ilegalidad, pero habrá que evaluar si se trata de un hecho grave. Lo segundo es evaluar si la existencia de esta práctica histórica, que ha quedado demostrada en la defensa de la ministra, es un elemento que pueda impedir que se dirija a la ministra un reproche subjetivo de la entidad necesaria para dar lugar a la acusación constitucional.

En segundo lugar, para que proceda la acusación deben dirigirse reproches imputables subjetivamente a la acusada y no por acciones de otros servicios. Por lo tanto, deja de lado completamente lo que se refiere a los errores de cálculo de las pensiones, que tiene que ver con la acción de Dipreca.

Le parece que el primer capítulo tiene mayor debilidad que el segundo, y en el segundo sí aprecia la existencia de la ilegalidad que se denuncia y debe evaluarse si ella es grave y, a su vez, si se puede dirigir un reproche, considerando que existe precedente sobre este mecanismo.

Piensa que no ha tenido ningún problema la señora ministra en defenderse ante esta honorable Comisión. De hecho, su escrito de defensa es bastante sólido. Recuerda que hace pocos años en Chile existió un escrito de libelo acusatorio que contenía en sus normas de derecho invocaciones relativas al orden público y la seguridad, normas propias de la obligación del ministro de Interior. Agrega que, sin embargo, el libelo acusatorio estaba dirigido contra el ministro de Educación, señor Beyer. Sostiene que, en ese minuto, ni la Cámara ni el Senado consideraron que eso afectaba el derecho de la defensa, por cuanto se entendió que sustantivamente los hechos permitían una defensa porque se entendía la acusación. Considerando ese precedente, cree que los errores cometidos en este libelo acusatorio son de una entidad enormemente menor y bajo ningún respecto ha impedido ni complicado el derecho de defensa de la señora ministra.

d) La Comisión accedió a lo solicitado por los acusadores en orden a escuchar a determinadas personas, recibéndose la exposición de las personas que a continuación se transcriben en lo pertinente.

Señor Ignacio Suárez, Subsecretario de Justicia

Señala que el cargo de ministro de Estado se encuentra conceptualizado en el artículo 33 de la Constitución Política de la República. En él se señala que son colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado. En cambio, sostiene que la entidad organizativa ministerio solamente se señala en dicho precepto constitucional y tiene su conceptualización a nivel legal. Ello ocurre en el inciso segundo del artículo 1° de la ley N° 18.575, que indica que los ministerios son órganos integrantes de la administración del Estado, y en el

## Informe Comisión

artículo 19 de la misma ley, que señala que son órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y en la administración de sus respectivos sectores. El artículo 19 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, ley N° 18.575, señala como labores de los ministerios el proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar la actividad del respectivo sector.

El ministerio, opina, constituye una unidad orgánica encargada de ejecutar los planes y programas de las políticas públicas, y este ministerio está compuesto por distintas subunidades. Una de ellas es la subsecretaría, creada para encargarse de la gestión interna de la unidad ministerio. Indica que las leyes que hoy rigen las subsecretarías son el decreto con fuerza de ley N° 7912, de 1927, que organiza Secretarías de Estado; el decreto ley N° 1028, de 1975, precisa las atribuciones y deberes de los subsecretarios de Estado; la ley N° 18.575, por supuesto, Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, a las cuales se agregan leyes específicas del Ministerio de Justicia.

Al respecto, agrega que la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el decreto ley N° 3346, de 1980, modificado recientemente por la ley N° 20.885, del 5 de enero de 2016, que crea esta nueva unidad llamada Subsecretaría de Derechos Humanos, y el ministerio pasa a llamarse Ministerio de Justicia y Derechos Humanos; y el decreto supremo N° 1597, de 1980, Reglamento Orgánico del Ministerio de Justicia, que debe adecuarse prontamente para ser el Reglamento Orgánico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Sostiene que de las normas anteriores se desprende lo siguiente: en cada ministerio, y de acuerdo a lo que señala el artículo 14 del decreto con fuerza de ley N° 7912, habrá subsecretarías con las funciones que allí se indica. Considera que el artículo 1° del decreto ley N° 1028 señala algo similar y el artículo 21 de la ley N° 18.575 señala que los jefes superiores serán los subsecretarios. Junto con explicar los deberes de los subsecretarios, señala que los servicios dependientes del ministerio de Justicia y Derechos Humanos son: Gendarmería de Chile, Servicio Médico Legal y Servicio Nacional de Menores. Los servicios relacionados son el Registro Civil e Identificación, las corporaciones de asistencia judicial y la defensoría penal pública. Sobre ninguno de ellos hay una relación de jerarquía.

Explica que un servicio dependiente o centralizado, hace referencia a que dicho servicio actúa bajo la personalidad jurídica del fisco de Chile. Cuando uno señala que el servicio es relacionado o descentralizado, hace referencia a que dicho servicio tiene personalidad jurídica y patrimonio propio.

Considera que no hay que confundir entre la subordinación jerárquica con los términos de servicio dependiente o de servicio descentralizado. El artículo 25 de la ley N° 18.575, define a los servicios públicos como órganos administrativos encargados de satisfacer las necesidades colectivas de manera regular y continua. El artículo 28 señala que los servicios públicos van a estar a cargo de un jefe superior denominado director, quien será el funcionario de más alta jerarquía dentro del respectivo organismo. Asimismo, señala que a los jefes de servicio les corresponderá dirigir, organizar y administrar el correspondiente servicio, controlarlo y velar por el cumplimiento de sus propios objetivos, responde por su gestión y desempeña las demás funciones que la ley asigne.

Agrega que el artículo 31, de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, señala: En los casos en que la ley confiera competencia exclusiva a los

## Informe Comisión

servicios centralizados -servicios centralizados o dependientes- para la resolución de determinadas materias, el jefe del servicio no quedará subordinado al control jerárquico en cuanto a dicha competencia.

Concluye que ni la ministra ni este subsecretario administran o son jefes superiores de los servicios del sector, ya sean dependientes o relacionados, y que la función del subsecretario de Justicia es la de ser el jefe superior de la subsecretaría, administrador interno de la unidad interna llamada Ministerio y coordinador en cuanto a los planes y programas de los servicios del sector, pero no es su administrador ni su jefe de servicio.

En la segunda parte quiere señalar, sin ahondar en el tema de las cuestiones previas presentadas por la defensa de la señora ministra, que le parecen del todo atendible, y a lo menos esta honorable comisión debiera tenerlas en cuenta al efectuar sugerencias a la Cámara, que he podido leer la acusación, que consta de dos capítulos, los que a su vez fueron contestados por la defensa.

En primer término, señala que la ministra no ha infringido la ley en relación con las pensiones de Gendarmería. La imputación apunta a que la ministra habría otorgado aumento de remuneraciones y, con ello, se habrían determinado incrementos en los montos de las jubilaciones. Sin embargo, los mismos acusadores reconocen que tales atribuciones corresponden a terceros, lo que estábamos hablando recién de los jefes de servicio. No cabe competencia alguna en este ámbito a la ministra. Por una parte, corresponde al director nacional de Gendarmería de Chile, como jefe del servicio Gendarmería, la determinación de los ascensos y designaciones, no a la ministra; por otra parte, la institución con competencia en la materia, Dipreca, depende de otra cartera de Estado: Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Sostiene que el control jurídico de las pensiones lo realiza un órgano autónomo, con autonomía constitucional, cual es la Contraloría General de la República, no el Ministerio de Justicia, no la ministra de Justicia, no la Subsecretaría de Justicia, no el subsecretario de Justicia. Por lo tanto, concluye que las infracciones que alegan los acusadores, respecto del cálculo de pensiones, son parciales, ya que omiten señalar que hubo un cambio de criterio de más de veinte años al respecto por parte de la Contraloría. Este nuevo criterio se va a respetar, sin lugar a dudas, y así también lo informó Dipreca.

Por otra parte, añade que la propia Contraloría recientemente ha indicado una serie de situaciones irregulares respecto de las cuales Dipreca ha informado que se encuentra iniciando los procesos de invalidación, los que, por cierto, no son acciones unilaterales. Se ajustan al debido proceso de la ley N° 19.880, de procedimientos administrativos. Recuera que, como lo señaló el abogado señor Javier Couso, es material y jurídicamente imposible la trasgresión por parte de la ministra y el ministerio en la asignación de pensiones del personal de Gendarmería de Chile y en el aumento de remuneraciones.

Opina que la ministra tampoco ha infringido la Constitución ni la ley en relación con las contrataciones de Gendarmería. Explica que aquí estamos hablando del oficio que recién se mencionó en que solicitaba una comisión de servicio. Se habló de que había una práctica habitual, pero aparte de la práctica habitual hay artículos expresos. Las comisiones de servicio están reguladas en los artículos 73 y siguientes del Estatuto Administrativo. Añade que es una práctica que se realiza hace mucho tiempo porque es completamente legal.

En cuanto a las imputaciones que se hacen a su persona, y que dicen relación también con lo anterior, precisa que en tres partes se hacen imputaciones a su persona. En las páginas 35 y 36 de

## Informe Comisión

libelo, se señala: "(...) en cuanto incide ilegalmente en nombramientos irregulares por parte de funcionarios de Gendarmería de Chile, sin atender a los principios de la carrera funcionaria y para objetos ajenos a los fines de la institución, infringiendo el principio de probidad". También se señala que el exdirector nacional de Gendarmería manifestó en un medio de prensa que durante su gestión se ordenó por parte de este subsecretario dar a un funcionario, quien hasta hace unos meses atrás se desempeñaba como presidente de una asociación, un cargo determinado, lo que le habría permitido aumentar sustancialmente su salario, con miras al retiro. Agrega que la otra referencia que se hace está en la página 39, donde se le cita.

Señala que, como ya se expresó en la contestación, que corresponde al director nacional de Gendarmería de Chile, de acuerdo con lo que establece el artículo 6º, números 8 y 9, del decreto ley que fija su ley orgánica, nombrar a las personas que ocuparán los cargos vacantes de conformidad con las normas de personal del estatuto respectivo, así como designar, destinar, trasladar al personal y disponer las comisiones de servicio en el país de los funcionarios de la institución, de acuerdo a sus cargos y disposiciones legales y reglamentarias. Es el jefe de servicio quien está a cargo de eso.

Añade que es material y jurídicamente imposible el haber compelido, por parte de la ministra, por parte de este subsecretario o por parte de funcionarios del Ministerio, al exdirector nacional a efectuar una contratación. Acota que fue desmentida categóricamente esta información a través de un comunicado por parte del Ministerio de Justicia, en que se señala que la facultad de contratar recae en los directores nacionales de los respectivos servicios, y que este Ministerio ha sido respetuoso de lo anterior. Agrega que también fue refutado por el propio señor Pedro Hernández, en el medio La Segunda. Por lo tanto, opina que sería aberrante, desde el punto de vista jurídico, porque acá no se está hablando de presunciones, sino que con el mérito de la declaración de una persona, que se pudiera efectuar una condena en un juicio tan importante a una ministra de Estado.

Le parece que ahondar más en esa materia no corresponde, porque esto también es parte de una causa que lleva el Ministerio Público, así como de un sumario administrativo ordenado por la propia Gendarmería de Chile.

Señor Joe González, Presidente Nacional de la Asociación de Suboficiales y Gendarmes de Gendarmería de Chile

Explica que se referirá a dos o tres temas que son centrales y que han marcado la discusión. En primer lugar, respecto de la designación o contratación de las personas que fueron designadas a una corporación que controla el Ministerio, quiere indicar que Gendarmería de Chile no es un servicio como cualquier otro. Gendarmería cumple una misión especial, y lo ha dicho la propia Contraloría General de la República, en el sentido de que tiene una función especial, y no pueden, bajo ningún punto de vista, compararse con otro servicio público, pues atienden a personas privadas de libertad; alrededor de 50 mil en reclusión y otras aproximadamente 50 mil en medidas alternativas de reclusión.

Señala que el 22 de agosto, en Colina, se suicidó un joven gendarme, el señor Felipe Quintana. Asevera que el problema de los suicidios en Gendarmería se da netamente porque la institución carece de una política de salud mental respecto de su personal y que no cuentan con profesionales del área de la psicología y del servicio social, que puedan preocuparse de las necesidades que pueda tener el personal de Gendarmería.

## Informe Comisión

Por lo tanto, considera que prescindir, de manera tan fácil, de cuatro profesionales, les parece que es de una gravedad absoluta, en especial si se considera la situación que está viviendo el personal de Gendarmería y la población penal.

Relata que trabaja en trato directo con la población penal; en el módulo 104, del complejo penitenciario de Valparaíso, que es de alta complejidad, en el que permanentemente ocurren riñas y mueren reos, en el cual no hay actividad alguna de tratamiento o de intervención psicosocial que pueda permitir algún grado de reinserción importante a quienes son infractores de ley, reincidentes y multirreincidentes.

Reitera que la prescindencia de profesionales a nosotros les parece grave, más en una institución que históricamente ha carecido, precisamente, de personal. Esta situación se ha señalado históricamente en la Cámara de Diputados y en el Senado, tanto por parte de los gremios como de los propios parlamentarios que han conocido la realidad de la institución.

En segundo lugar, respecto de lo mencionado por el subsecretario, relacionado con el señor Pedro Hernández, en lo particular, exactamente el 22 de septiembre del 2015, explica que puso en conocimiento del señor Carlos Aparicio, que era o es jefe de asesores del Ministerio, respecto de esta situación, cuando a él, desde la propia institución, le indican que hay un movimiento de personal extraño en relación con esa persona. Relata que primero, le hablan de un grado de suplencia, posteriormente me dicen que efectivamente está la intención de nombrarlo en un grado mucho más alto, con la plena intención de generar, o de abultar -más bien dicho- su pensión. Indica que él ostentaba el grado 9, que es el último grado al que llega nuestra planta, el de suboficial mayor, y a esta persona se le nombra en el grado 6. Explica que el 22 de septiembre del 2015 le consultó al señor Aparicio si ellos tenían conocimiento de esto y dice que él le dijo que no. Agrega que, posteriormente, le hizo la consulta al entonces director, señor Tulio Arce, quien le señaló que esto es una instrucción directa desde el Ministerio de Justicia, y que él tenía la obligación de cumplirla. Al respecto, asevera que le indicó que esta situación podría acarrear problemas desde el punto de vista legal y ético, y que no correspondía, puesto que era una situación que en la institución prácticamente nunca se había dado que un funcionario de nuestra planta llegara al grado 6. Explica que él me indicó, por una parte, que es por su militancia política y, por otra, por sus supuestos aportes a través del gremio que presidió. Añade que eso también lo expresó en una asamblea que tuvieron en abril, a la que fue invitado el Director Nacional, quien también refirió la misma situación cuando fue consultada por todos los funcionarios.

Sostiene que Gendarmería está viviendo una situación bastante crítica. Están siendo auditados de distintos puntos de vista personal, pero les extraña que no haya auditorías respecto de qué está sucediendo al interior de las cárceles. Indica que ellos trabajan en trato directo, han podido ver las condiciones deplorables en que están las unidades penales. Indica que tienen registros audiovisuales respecto de cómo están algunas cárceles chilenas, donde la carencia es tan grave, que es una miseria tremenda. Agrega que la cárcel propiamente tal conlleva el castigo que se les aplica a las personas privadas de libertad y también a los funcionarios, pero creen que ya Chile está superando el límite de lo que se puede permitir en materia del respeto a los derechos humanos.

Manifiesta que les preocupa que se relativice la discusión respecto de Gendarmería, que se utilice para fines políticos. Les preocupa que todavía no se entienda que Gendarmería de Chile debe dejar de depender de la política contingente. Considera que lo que hoy ha pasado es precisamente porque Gendarmería depende demasiado de la autoridad política o del gobierno de turno. Sostiene

## Informe Comisión

que necesitan que, más allá de que prospere o no esta acusación constitucional, de una vez por todas, como país, se asuma que hay una crisis institucional en Gendarmería, que es histórica y que afecta, en igual medida, a la población penal y a los funcionarios de Gendarmería.

Opina que no es natural que jóvenes se estén suicidando en Gendarmería. Son jóvenes de 19 o 20 años que están tomando esta decisión, porque no hemos sido capaces, como país, de entender que la cárcel tiene que ser una oportunidad de reinserción y de rehabilitación para las personas privadas de libertad y una oportunidad laboral real.

## RESOLUCIÓN DE LA COMISIÓN

La Comisión al efectuar el análisis de los antecedentes, consideró los hechos expuestos en el libelo acusatorio, los descargos formulados por la acusada, lo expuesto por el Diputado Coordinador de los autores del libelo acusatorio como refuerzo al libelo acusatorio, las exposiciones efectuadas por los ocho abogados expertos cuya exposición se agrega como antecedentes de derecho; lo expuesto por el señor Ignacio Suárez, Subsecretario de Justicia y el señor Joe González (Presidente Nacional de la Asociación de Suboficiales y Gendarmes de Gendarmería de Chile) y las consideraciones efectuadas por los señores Parlamentarios integrantes de la Comisión al momento de fundar sus votos.

## FUNDAMENTOS DE LA RESOLUCIÓN DE LA COMISION

Diputado Sergio Ojeda

Se pronuncia a favor de la cuestión previa y en contra de los dos capítulos contenidos en la acusación.

En primer lugar, manifiesta su disconformidad frente al hecho de que se hayan interpuesto dos acusaciones constitucionales, aunque de distinta materia, ya que considera que indudablemente se atenta contra del debido proceso, por la defensa que debe realizar la acusada en tiempo y buena forma.

Afirma que los hechos imputados corresponden a temas políticos que no son materia de acusación constitucional, porque el artículo 52, número 2, letra b), de la Constitución, es muy claro respecto a las causales para formular acusaciones en contra de los ministros de Estado -cuando han infringido la Constitución o las leyes o las han dejado sin ejecución-, y la acusación, en los hechos, no se refiere a estas causales: no hay ningún reglamento, no hay ninguna ley que haya sido fundamento para esgrimir esta acusación constitucional, solo en hechos dubitativos, imprecisos y en cosas de oídas. Insiste que los hechos esbozados son materia de una fiscalización política, pero no de una acusación constitucional y que la existencia de una interpelación previa y coexistencia de tres comisiones investigadoras, que aún no dan a conocer sus conclusiones, ya implica el ejercicio de esta fiscalización. Considera que ejercer facultades de fiscalización a través de una acusación constitucional es absolutamente improcedente y antijurídico.

Reflexiona que la acusación constitucional es un recurso de ultima ratio, es el último recurso constitucional cuando se han probado todos los demás, y por hechos excepcionales, por situaciones graves, por hechos de connotación. Entonces, existiendo una fiscalización en curso, a su parecer es inadmisibles una acusación constitucional. Reitera que la acusación implica hechos de tal gravedad, que se puedan sancionar también fuertemente, como la inhabilidad para cargos públicos por cinco años, pero por hechos no probados, por hechos de menor gravedad, no se

## Informe Comisión

puede aplicar sanciones tan graves a una ministra, como es el caso.

Respecto del Capítulo 1°, considera que la imputación es infundada, ya que la ministra no ha tenido injerencia en el aumento de sueldos y en la fijación de pensiones. En el primero, interviene el Director Nacional de Gendarmería, y en el segundo, Dipreca. Observa que la ministra no ha otorgado aumento de remuneraciones ni ascensos ni pago de asignaciones o bonificaciones a los funcionarios de Gendarmería directamente, solo se registran participaciones de terceros, que han incurrido o realizado estos actos, al margen de cualquier intervención de la ministra. Destaca que el libelo acusatorio solo utiliza conceptos como: “habría podido”, “habría debido saber”, situaciones no precisadas ni definidas, que no han sido probadas. Es decir, no hay hechos personales, no hay hechos precisos que justifiquen una acusación constitucional.

Por otra parte, se pregunta cómo cuestionar a una ministra sobre materias que desconocía en materia previsional, y cómo explicar que en una sesión especial de la Cámara de Diputados y en un proyecto de resolución, como el N° 0636, de 21 de junio de 2016, se pide que se deje sin efecto un dictamen de la Contraloría General de la República que limitaba en 60 unidades de fomento el máximo imponible de las remuneraciones para los efectos previsionales. Hace presente que nadie dijo nada de las pensiones excesivas: todos los Diputados (incluido él) votaron a favor del proyecto de resolución que pedía a la Contraloría, incluso, a la Presidenta de la República, que intervenga para dejarlo sin efecto. Evidencia una contradicción enorme y falta de seriedad en la interposición de esta acusación constitucional.

Respecto del Capítulo 2°, que le imputa “haber incidido ilegalmente en el nombramiento irregular de funcionarios de Gendarmería de Chile, sin atender a los principios de carrera funcionaria y para objetos ajenos a los fines de la institución señalada, infringiendo el principio de probidad”, sostiene que no puede un solo oficio, que se encuadra con la legalidad, ser el fundamento de una acusación constitucional. Explica que efectivamente a través del referido oficio N° 342, de 18 de enero de 2016, se solicitó al Director nacional de Gendarmería proceder a la contratación de cuatro personas para que desempeñaran funciones en comisiones de servicio por necesidades laborales, lo que no representa una orden y, en consecuencia, el Director Nacional, podía haberlo aceptado o rechazado. En consecuencia, rechaza que haya existido en ese hecho infracción a la ley ni menos falta a la probidad o se haya vulnerado algún principio administrativo y agrega que el decreto ley N° 1.608 y el Estatuto Administrativo, en su artículo 69, permite tener cupos ministeriales y comisiones de servicio, tal como lo hizo el ministro del gobierno anterior, señor Felipe Bulnes, el 12 de enero de 2011, cuando solicita la designación de funcionarios en comisión de servicio.

Por último, estima que la cuestión previa, como los dos capítulos, están íntimamente entrelazados, y que ésta permite impedir que se vea el fondo del tema porque los fundamentos jurídicos esbozados por la acusada en su defensa son certeros, convincentes y se adecuan exactamente al derecho. Por lo tanto, afirma que la acusación constitucional no procede porque no hay hechos graves, porque se imputan situaciones de terceros y porque no se cumple con el requisito doctrinario, filosófico, de la ultima ratio. Atendido lo expuesto, señala que acoge la cuestión previa y rechaza por improcedencia jurídico-constitucional los dos capítulos que están señalados en libelo acusatorio.

Diputado Jaime Pillowsky

Manifiesta que después de analizar tanto el libelo como la respuesta dada por la ministra y su abogado señor Couso, después haber escuchado a ocho distinguidos académicos del ámbito constitucional y administrativo, y también al Subsecretario de Justicia y al dirigente gremial de

## Informe Comisión

Gendarmería, ha llegado a la decisión de acoger los elementos de la cuestión previa y rechazar tanto el Capítulo 1º como el Capítulo 2º.

Respecto a una información que salió en la página web de la prensa de la Cámara de Diputados, sobre un supuesto blindaje por parte de los Diputados que pertenecen a la Nueva Mayoría hacia la Ministra Blanco, arguye que no fue necesario hacerlo ya que los propios Diputados acusadores la blindaron al presentar un escrito acusatorio de manera rápida, imprecisa, poco clara y sin una lógica argumental en su petitorio, cuatro adjetivos con los que al menos seis de los ocho académicos que expusieron en esta Comisión calificaron el libelo, agregando que no cumplía con los requisitos exigidos en la Constitución para que fuera procedente.

A continuación, cita textual lo planteado por uno de los académicos invitados, la abogada María Pía Silva: “La acusación constitucional no es un juicio de carácter político sobre las autoridades de gobierno, que es lo propio del sistema parlamentario, porque no busca remover a aquellos personeros gubernamentales que han perdido la confianza del Parlamento, sino que en un sistema presidencial, como el nuestro, persigue la responsabilidad constitucional de determinados servidores públicos en caso de que hayan cometido alguno de los delitos o abusos de poder que señala la Carta Fundamental. Por lo dicho, la acusación tiene una naturaleza jurisdiccional, desde que en ella se está juzgando un funcionario por la comisión de un ilícito constitucional que puede terminar en su condena, y desde ese punto de vista le son aplicables las garantías de un juicio racional y justo.”.

Respecto a la naturaleza de la acusación constitucional, clarifica que los expertos le otorgaron el carácter de ultima ratio en el ámbito del ordenamiento jurídico-constitucional y no en el ámbito del ordenamiento jurídico en general, por cuanto entiende que hay otro tipo de responsabilidades que se exigen tanto en el ámbito administrativo como en el ámbito civil y penal.

Sugiere que dentro de las conclusiones del informe se invite a los señores Diputados a actuar con mayor responsabilidad frente a estos temas, habida consideración la existencia de otros mecanismos de fiscalización, como las comisiones investigadores, que aún se encuentran operando. Al respecto, sostiene que la ciudadanía les ha pedido que como parlamentarios sean responsables en sus funciones y serios en el ejercicio de sus facultades constitucionales. Con cierto pesar, observa que en el presente caso hubo una falta de preocupación desde el punto de vista jurídico-constitucional por hacerlo con mayor precisión y claridad, sobre todo en aras a no desnaturalizar este tipo de instrumentos constitucionales, que considera muy importantes y que deben ser ocupados sólo cuando proceda en virtud de las causales que están establecidas precisamente en la Constitución Política.

Respecto del Capítulo 1º, manifiesta que ni siquiera el Diputado coordinador de la acusación constitucional fue muy potente en defenderlo y que quedó claro durante la exposición, tanto desde el punto de vista de los hechos como del derecho, que la Ministra no realizó ninguna acción que fuera posible de juzgamiento por parte del ordenamiento jurídico constitucional para realizar esos actos, y las facultades para poder desarrollar no radican en la Ministra de Estado.

Respecto del Capítulo 2º y los problemas de forma, se muestra dispuesto a dejarlos pasar pero revelan el apuro, la falta de rigurosidad, la falta de claridad de poder expresar una acusación e insiste que hubiese preferido escuchar o esperar las conclusiones de las comisiones investigadoras y a partir de esos antecedentes analizar la procedencia o no de una acusación constitucional.

Comenta que uno de los debates que se generó en el trascurso de esta acusación fue que si bien

## Informe Comisión

no es necesario una escalada constitucional, es decir, que sea requisito sine qua non para pasar a la acción fiscalizadora siguiente haber cumplido con la anterior, desde el punto de vista de cómo está tratado en el ordenamiento jurídico constitucional parece razonable que haya una cierta gradualidad en la utilización de estos instrumentos. Razona lo anterior, atendido el carácter de ultima ratio del ordenamiento jurídico constitucional de la acusación impetrada y atendida las graves sanciones que trae aparejada.

Destaca que todos los expositores expertos en Derecho Constitucional, Administrativo y Penal plantearon que la facultad para poder contratar o dejar de contratar es, desde el punto de vista jurídico, del Director Nacional de Gendarmería.

Respecto al oficio ordinario N° 342, del 18 de enero del 2016, sostiene que no solo es de común utilización sino que es perfectamente legal que un Ministro de Estado pueda solicitar, en virtud de sus facultades, que una persona, pueda ser contratada, de acuerdo con las facultades que tiene el organismo correspondiente, para ejercer una comisión de servicio en el ministerio respectivo. Eso está establecido en el Estatuto Administrativo, en las facultades del Ministerio de Justicia, y finalmente quedó absolutamente claro que es una situación de común ocurrencia.

Previene que si se acoge erróneamente el Capítulo 2°, sobre la base del oficio ordinario N° 342, mañana mismo habría que hacer un análisis de todas las comisiones de servicio que hay a nivel de todo el país para pedir acusación constitucional en contra de todos los ministros o autoridades que estén establecidas en la Constitución Política que han solicitado comisiones de servicio a otro ente, incluso más alejado dentro de la esfera desde el punto de vista de la dependencia o relación con los organismos.

Concluye, sobre la base de lo expuesto, que es necesario acoger la cuestión previa, dejando establecido en caso de que la Cámara de Diputados no lo haga, que es importante señalar que el Capítulo 1° y el Capítulo 2°, no tienen la claridad ni la suficiencia para que sea procedente una acusación constitucional, y así lo señalaron, insiste, seis de los constitucionalistas que concurrieron a esta Comisión.

Diputada Marcela Sabat

Manifiesta su opinión en orden a que no le compete a esta Comisión pronunciarse sobre la cuestión previa, de eso conocerá la Sala, en cuanto a si es que esta acusación procediera. Por lo tanto, sólo se referirá a la procedencia de esta acusación respecto de los dos capítulos acusatorios, estructurando su argumentación en base a tres aspectos: determinar si los hechos que están señalados en el libelo tienen el mérito de responsabilizar personalmente a la ministra; si los hechos imputados a la acusada pueden subsumirse en las causales de ilicitud constitucional por las cuales se le acusa; y, si estos hechos son de una entidad que justifica la acusación constitucional o no.

Respecto al Capítulo 1°, y la imputación de “otorgar a algunos funcionarios de Gendarmería de Chile de aumentos considerables en sus remuneraciones, grados en la escala de sueldos, pago indebido de asignaciones o bonificaciones en los meses inmediatamente anteriores a su retiro del servicio sin atender a criterios de carrera funcionaria, con el único y exclusivo fin de obtener una pensión de retiro o jubilación mayor a las que corresponden en derecho”, aprecia que queda en evidencia que si bien la Ministra acusada no calcula el monto de las pensiones o dispone los aumentos de remuneraciones, como ella también lo planteó en esta misma Comisión, ella estaba al tanto de la situación que los requirentes y la opinión pública ha llamado los famosos “jubilazos”,

## Informe Comisión

y que, además, fue advertida sobre aquello por las distintas asociaciones de funcionarios. Lo destaca porque no solamente los funcionarios le advirtieron a través de cartas dirigidas personalmente a la acusada, a la ministra Blanco, sino que también, asevera, consta de los hechos materia del libelo, que ya en su calidad de subsecretaria de Carabineros conocía de esta forma irregular.

A su entender, tal como se señala en el libelo, por resolución del órgano contralor, de fecha 8 de agosto de 2013, recaída en un sumario administrativo, iniciado por resolución exenta N° 1608, del año 2008, que perseguía indagar en las recontrataciones de exfuncionarios de planta de la Dirección de Previsión de Carabineros con miras a un aumento irregular de las jubilaciones, queda de manifiesto que la ministra estaba al tanto de este hecho, y así se consigna en el proceso sumarial que derivó finalmente en la dictación de la resolución que les acabo de mencionar. En ese sentido, reflexiona que ya al momento de asumir como Ministra, ella estaba al tanto de la situación, por lo que las denuncias públicas y advertencias de distintos funcionarios debieron generar en ella, por lo menos, una reacción que en la práctica no se produce, pudiendo entonces válidamente los acusadores imputarle responsabilidad personal en los hechos, que es lo que primero se adhiere en esta declaración.

Por otra parte, pone énfasis en lo señalado por el señor Luis Eduardo Cantillana en esta Comisión, y cita: “Es perfectamente posible que la ministra responda por hechos cometidos por funcionarios con poder de decisión respecto de organismos centralizados, dependientes del ministerio, ya que la línea de dependencia implica jerarquía, supervigilancia, control en la ejecución de los planes, políticas y programas de gobierno”. Razona que este actuar omisivo se traduce, en la especie, en la infracción de normas legales, no en tanto responsabilidad o atribución del Ministerio, sino en cuanto corresponde a la Ministra, según el artículo 5°, del decreto ley N° 3.346, la conducción del Ministerio y la dirección superior de las acciones que conciernen al Estado en materias de competencia y la dictación de resoluciones, instrucciones y otras normas para el funcionamiento de las actividades del sector.

Hace presente que se tienen a la vista las funciones de la Ministra acusada y las funciones del Ministerio, que están dispuestas en el artículo 2° del mismo decreto, que establece que a dicho órgano le corresponde dictar normas, impartir instrucciones a que deben sujetarse sus servicios dependientes y fiscalizar su cumplimiento. A su entender, queda en completa evidencia que, en la especie, se verifica una omisión sustancial del deber de supervigilancia, afirmación que fue respaldada por el académico de la Universidad de Chile, el señor Víctor Manuel Avilés, quien señaló, en esta Comisión, que una omisión del deber de supervigilancia podría, en efecto, dar lugar a una infracción si la Ministra estuviese en conocimiento de las irregularidades, lo que a su entender ocurría en la especie.

Finalmente, en lo que respecta a este capítulo, cree que la gravedad de estos hechos y el perjuicio fiscal que se ha verificado –y que han causado gran revuelo público–, hacen del todo procedente esta acusación. Y es que no solo acá se ha permitido el derroche de recursos públicos, sino que, en la especie, ha ocurrido un fraude a la fe pública y a la credibilidad de las instituciones, lo que en este contexto de precariedad de la actividad política se hace particularmente grave.

Respecto del Capítulo 2°, y la imputación de “incidir ilegalmente en nombramientos irregulares de funcionarios de Gendarmería de Chile, sin atender a los principios de carrera funcionaria y para objetos ajenos a los fines de la Institución señalada, infringiendo el principio de la probidad”, puntualiza que los hechos que se imputan a la Ministra Blanco, faltas a la probidad y infracción al

## Informe Comisión

principio de legalidad, son claramente atribuibles a su accionar, aun cuando las denominadas "solicitudes" o "sugerencias" de contratación tuviesen lugar, en algunos casos, por medio de actos de terceras personas en nombre de la Ministra.

Así, afirma que el testimonio del exdirector nacional de Gendarmería, don Tulio Arce, deja en evidencia que la Ministra, por intermedio del Subsecretario y de sus asesores directos, ordenó el nombramiento de funcionarios a quien ejercía la jefatura del Servicio y que la Ministra, en forma directa o indirectamente, intercedía ante él para que determinadas personas obtuvieran un ascenso o nombramiento, que en forma mediata perseguían preparar y mejorar su proceso de jubilación.

Por su parte, hace saber los dichos del presidente de la Asociación de Suboficiales de Gendarmería, don Joe González Barraza, quien también compareció ante esta Comisión, que parecen respaldar las afirmaciones del exdirector nacional, al señalar que las órdenes de contratar al señor Pedro Hernández provenían directamente del Ministerio.

En la misma línea de argumentación, expone que la Ministra, mediante el oficio ordinario N° 342 solicita la contratación de cuatro personas para que presten servicios en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Si bien lo anterior no importa desconocer la trayectoria y el carácter profesional de las cuatro personas individualizadas en este oficio, sí importa, a su juicio, un obrar ilegal y que supuso dejar al descubierto dos acciones imputables, personal y directamente a la Ministra. Asevera que si alguien pudiese discutir el carácter personal de los hechos antes señalados -particularmente en el caso del señor Pedro Hernández-, toda vez que los acusadores señalan que se habría obrado por medio de terceras personas, en el caso del oficio ordinario N° 342, lo que se verifica en la especie es un acto personal, suscrito por la Ministra y, además, reconocido públicamente por ella misma.

Asimismo, destaca que en esta Comisión la Ministra acusada, a propósito del caso de Rodrigo Sepúlveda, reconoció en forma espontánea, sin ninguna pregunta previa, que tras una conversación informal con el Senador Ossandón habría advertido al Director Nacional de Gendarmería para que este revisase la desvinculación del primero, dejando en evidencia su obrar personal y directo para interceder en favor del señor Sepúlveda y con ello satisfacer las pretensiones del senador de la Oposición.

Coincide con lo sostenido por los acusadores en el sentido de que la participación personal, por cierto, debe incluir figuras de autoría mediata, es decir, que la autoridad se valga de un tercero para realizar un obrar ilícito pero quiere evidenciar lo paradójico de que en el Derecho Penal se impute criminalmente a un sujeto en calidad de autor por un obrar mediato y que, sin embargo, ello no esté permitido tratándose de ilícitos constitucionales con miras a una acusación constitucional.

También en relación con el Capítulo 2°, aprecia que cuando en el libelo se describen los casos de Pedro Hernández y de Rodrigo Sepúlveda, a mi juicio es evidente que la Ministra incurriría en la hipótesis legal del artículo 62, N° 2, de la ley 18.575, el cual dispone que contraviene especialmente el principio de probidad administrativa quien hace valer indebidamente la posición funcionaria para influir sobre una persona, con el objeto de conseguir un beneficio directo o indirecto para sí o para un tercero. Le parece que la Ministra, valiéndose de su posición funcionaria, habría formulado sugerencias o habría llamado la atención del exdirector nacional de Gendarmería -en el primer caso, por medio de terceros, de acuerdo con lo dicho por el señor Arce, y, en el segundo caso, personalmente, según ella misma relató en esta Comisión- para obtener

## Informe Comisión

que este último tomase decisiones o resoluciones que favoreciesen a un tercero. Igualmente, bien podría afirmarse que en ambos casos también importaban un beneficio propio para la acusada, en el entendido que se beneficiaba a quien había tenido una posición favorable a la Cartera en las movilizaciones del año pasado en Gendarmería y que, de paso, el reintegro del señor Sepúlveda sería bien visto por un importante senador de la Oposición.

Por lo anterior, resuelve que la actuación de la Ministra no encuentra respaldo o amparo en norma legal alguna, tal como señala el profesor de Derecho Constitucional, quien estuvo en esta Comisión, don Víctor Manuel Avilés. En efecto, no se trata de funcionarios que se encuentran desempeñando sus funciones en un servicio público y que, por su especial conocimiento o experticia en un área determinada, se destinen a desempeñar servicios en otro servicio, con miras a satisfacer el interés público, se trata de una "sugerencia" o de una "solicitud", que no solo no encuentra amparo en normas legales, sino que las distorsiona e importa invadir la esfera de competencias de un jefe de servicio que, al menos, en ese ámbito de cosas, según lo que señala en estatuto orgánico de Gendarmería de Chile, debiese actuar en forma autónoma. Concretamente, cree que aquí se verifica la infracción de lo dispuesto en el artículo 6°, numerales 8 y 9, del decreto ley N° 2.859, lo que es refrendado por la norma general del artículo 13 del Estatuto Administrativo.

Comparte lo señalado por los acusadores, en orden a que esto constituiría una infracción a los deberes de probidad administrativa, transgrediendo la norma constitucional del artículo 8°, pero también las reglas dispuestas en los artículos 52 y 62, número 8, de la ley N° 18.575. Citando el libelo, "por medio del oficio ordinario N° 342, se solicita que se proceda a la contratación de cuatro personas, contradiciendo abiertamente lo señalado por la ministra y dejando en evidencia que faltó a la verdad en un obrar que se aleja del estándar que fija el principio de probidad para quienes ejercen la función pública, particularmente tratándose de ministros de Estado. Esta versión fue sostenida nuevamente por la ministra, con ocasión de la interpelación de 2 de agosto del presente año". Argumenta que lo anterior constituiría una infracción a los deberes de probidad en una doble esfera, no solo por haber faltado a la verdad, y por ello, tal como señala el libelo, una primera infracción en términos amplios, según el estándar general del artículo 52 de la ley N° 18.575, sino también porque la Ministra ingresa a la esfera de atribuciones del jefe de servicio y dispone de recursos que, en atención a la función pública de Gendarmería, deberían destinarse a la reinserción y rehabilitación, y no para realizar labores de fiscalización en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Entiende que lo anteriormente expuesto supone contravenir los principios de eficacia y eficiencia, toda vez que en un servicio, con alta demanda funcionaria y presupuestaria, donde siempre la falta de recursos ha sido un motivo aludido para justificar los fracasos en el fin público que persigue este ministerio, el hecho de que la ministra disponga de su ítem presupuestario de dicha manera es, por cierto, reprochable y atentatorio contra los fines institucionales. Así también lo dejó de manifiesto el presidente de la Asociación Nacional de Suboficiales de Gendarmería -quien compareció a la Comisión-, cuando afirmó que estos recursos nunca debieron haber sido destinados para fines extrainstitucionales, atendida las urgentes necesidades que existen actualmente en el servicio de Gendarmería. En términos prácticos, y teniendo a la vista los altos niveles de enfermedades siquiátricas de los gendarmes o las preocupantes tasas de suicidios en la institución, es partidaria de que los recursos utilizados mensualmente en la comisión de servicios impuestos por la Ministra podrían haber sido utilizados, por ejemplo, en la contratación de nueve psicólogos o nueve asistentes sociales para haber atendido las demandas tanto de los funcionarios como de la población penal. Esto, por cierto, parece sustancialmente más relacionado con el fin

## Informe Comisión

público de una institución como Gendarmería de Chile que la comisión de servicio relacionada con el ordinario N° 342.

Al respecto, reflexiona que la seguridad ciudadana en la actualidad es, sin duda, una de las inquietudes más relevantes para los chilenos, y los índices de victimización han alcanzado los niveles históricos en este gobierno, no parece tolerable este tipo de “sugerencias” de utilización presupuestaria por parte de la ministra, toda vez que la aptitud institucional que tenga Gendarmería de Chile para reinsertar y rehabilitar a quienes retornan al medio libre, está directamente relacionada con la posibilidad de éxito de nuestras políticas de seguridad ciudadana.

En consecuencia, le resulta evidente que los hechos antes relatados son efectivamente, tal como señala el libelo, subsumibles en la regla del artículo 62, número 8, de la ley N° 18.575, la cual dispone como infracción al deber de probidad administrativa “contravenir los deberes de eficiencia, eficacia y legalidad que rigen el desempeño de los cargos públicos, con grave entorpecimiento del servicio o del ejercicio de los derechos ciudadanos ante la Administración.”

Reconoce que el libelo acusatorio cita el artículo 8° de la Constitución Política como una norma infringida por el obrar de la ministra, pero explica que a diferencia de la acusación que afectó a esta por sus actos en relación con el Servicio Nacional de Menores, acá se le imputan reglas concretas de la ley N° 18.575, y no solo la inobservancia de un mandato de optimización del deber de probidad.

Finalmente, se pregunta si son los hechos antes señalados de una entidad o gravedad que justifiquen el ejercicio de esta acción constitucional y a su juicio, sostiene que los hechos imputados a la Ministra, en este capítulo en particular, suponen una gravedad que habilita al pleno de esta Corporación para conocer de la acusación y, en definitiva, remitirla al Senado. Resalta que los hechos ahí descritos son de extrema gravedad, pues se contraviene de manera flagrante y evidente el deber de probidad administrativa, una de las piedras angulares del obrar de quienes ejercen la función pública.

Por otra parte, y tal como lo han señalado los propios funcionarios -algunos personalmente en la comisión que estudió esta acusación y otros por medio de misivas dirigidas a la ministra y que constan en el libelo-, la contratación para fines diversos de los fines institucionales o con miras a satisfacer demandas político-partidistas, han afectado sustancialmente los fines públicos para los cuales se creó el servicio de Gendarmería de Chile.

Al respecto, hace hincapié en que la discrecionalidad con la que los ministros y jefes de servicio pueden disponer de los recursos públicos, en ningún caso puede afectar los fines públicos institucionales que el órgano persigue. En palabras del Profesor Soto Kloss: “A ningún ente público el legislador puede haberle dado potestades públicas administrativas de imposición unilateral para que actúe de modo inconveniente, de manera inoportuna, en forma inidónea o ineficaz; si tal actúa, el administrador pervierte la normativa creada por el legislador, envilece la función jurídica que le ha sido atribuida, perturba la paz de la comunidad; brevemente, no se ajusta a Derecho, lo infringe, lo viola, transforma su decisión en una actuación antijurídica, ya que no ha utilizado sus poderes de acuerdo a Derecho, y no hacerlo constituye -sin discusión posible- una ilegalidad.”

Por todo lo argumentado precedentemente, no existiendo a su juicio razones de fondo que impidan a la Sala de esta Corporación conocer de esta acción y, en definitiva, despacharla para que se pronuncie respecto de ella el Senado, se pronuncia favorablemente respecto a la presente acusación y, por lo tanto, la considera procedente, en tanto en ella se imputan hechos personales

## Informe Comisión

a la acusada que constituyen infracción de reglas legales expresamente señaladas en el libelo, que, a su parecer, son de una entidad lo suficientemente grave como para acceder a lo solicitado por los acusadores.

Diputado René Saffirio

Manifiesta que a su entender el presente libelo acusatorio contiene elementos más que suficientes como para recomendar a la Sala que sea declarada su procedencia.

Diputado Marcelo Schilling (Presidente de la Comisión)

En primer lugar, lamenta a algunos dichos respecto a que ciertos Diputados miembros de esta Comisión tendrían por encargo blindar a la Ministra porque con ello se cuestiona la disposición de todos los integrantes para formarse una opinión durante el transcurso de las intervenciones de los invitados y de los antecedentes que ellos van aportando. Revela que el proceder de la Comisión durante estos ocho días de trabajo habla precisamente de lo contrario, partiendo por la disposición de aceptar que concurrieran algunas personas sugeridas en el libelo, que bien poco tenían que aportar para dilucidar la cuestión central, cual es, la procedencia o no de la acusación constitucional. Explica que aceptar que asistiera gente que venía a testimoniar elementos de juicio conllevó el riesgo de que la Comisión fuera descalificada, por cuanto no tenían por qué entrar al mérito del asunto ni allegar elementos de prueba sino solo tenían que formarse una opinión e informar de ella a la Sala para que esta última resuelva si procede o no la acusación constitucional. Por lo tanto dicho, rechaza tajantemente la idea sobre la incapacidad de los miembros de esta Comisión de entrar al mérito del asunto y constituirse en el curso del trabajo su propia opinión.

Aclarado lo anterior, manifiesta que durante estos últimos días se han recabado diversas opiniones de especialistas en derecho constitucional, entre quienes se advierte como opinión dominante la interpretación que señala: "La acusación constitucional es un mecanismo mediante el cual se pretende determinar responsabilidades jurídicas de los más altos funcionarios de la nación", taxativamente señalados en el artículo 52, número 2), de la Carta Fundamental.

Explica que la decisión acerca de si ha lugar la existencia o inexistencia de ellas debe ser tomada por S.S. y que la responsabilidad que se puede imputar a un ministro de Estado en virtud de una acusación constitucional es, indudablemente, de carácter jurídico.

Ilustra que las causales que hacen procedente esta última son, de conformidad a la Ley Fundamental: el haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, la infracción de la Constitución o las leyes o haber dejado estas últimas sin ejecución, y los delitos de traición, concusión -es decir, exacción ilegal-, malversación de fondos públicos y soborno. Sostiene que lo anterior significa que la decisión de hacer lugar o no a esta acusación, no puede basarse en consideraciones políticas, sino de derecho, ya que ello es lo que nuestra Carta Fundamental encomienda.

Así las cosas, considera indispensable tener en vista el marco normativo de referencia al que la Cámara de Diputados ineludiblemente deben ceñirse, el cual comprende tanto disposiciones sustantivas como de orden procesal. Sin embargo, cree que en esta reflexión resulta imprescindible atender a los efectos que la acusación conlleva para quien resulte imputado, en este caso, la señora ministra de Justicia y Derechos Humanos. En ese sentido, afirma que se ha sostenido que para dilucidar la normativa procesal aplicable a una acusación constitucional, se

## Informe Comisión

debe recurrir, en primer lugar, a su regulación especial o particular, que se encuentra en los artículos 52, número 2, y 53, número 1, de la Carta, y en los artículos 37 y siguientes de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional. No obstante, expresa que como es sabido, se trata de disposiciones que no regulan exhaustivamente la materia, lo que obliga a complementarlas. Ilustra que el debido complemento se lleva a cabo con las normas y principios generales consagrados en nuestro ordenamiento jurídico, en especial con aquellos que constituyen las bases para el juzgamiento de una persona que, en el presente caso, enfrenta una acusación de estas características.

Apunta que las bases mencionadas para el juzgamiento son bien conocidas por todos. Por un lado, se encuentra la garantía del justo y racional procedimiento, contenida en el artículo 19, número 3, inciso quinto, de la Constitución Política de la República y que, tal como señala la jurisprudencia, esta garantía importa que nadie puede ser condenado a satisfacer una pretensión o sanción, sea en materia penal, civil, contravencional, administrativa, disciplinaria o de cualquier naturaleza, sino en virtud de un proceso previo legalmente tramitado. Hace notar que la misma garantía se encuentra resguardada, también, en los más importantes tratados internacionales aprobados y ratificados por Chile: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos la consagra en su artículo 14, y la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 8, que la denominan la “garantía del debido proceso”. En todo caso, repara que existe consenso universal en cuanto a que estas garantías procesales constituyen los estándares mínimos para un juzgamiento en un Estado de Derecho y son aplicables y deben ser respetadas en todo tipo de procedimiento sancionatorio. Así, precisa que la presente acusación constitucional no es una excepción en ese sentido, por cuanto configura, sin duda alguna, un procedimiento sancionatorio.

Indica que en lo recién mencionado subyace la principal falencia del libelo, pues se circunscribe a una serie de hechos imprecisos, vagos e indeterminados que dificultan una relación clara, precisa y circunstanciada de los hechos de la imputación, afectando la congruencia de los presupuestos fácticos de la imputación a la ministra y los capítulos del libelo.

Comenta que el Capítulo 1° de la acusación constitucional en contra de la Ministra de Justicia, le imputa el “Otorgamiento a algunos funcionarios de Gendarmería de Chile de aumentos considerables en sus remuneraciones, grados en la escala de sueldos, pago indebido de asignaciones o bonificaciones en los meses inmediatamente anteriores a su retiro del Servicio, sin atender a criterios de carrera funcionaria, con el único y exclusivo fin de obtener una pensión de retiro o jubilación mayor, a las que corresponden en derecho.”. En este sentido, asevera que respecto del primer capítulo aparece una irrefutable consideración en relación con la causal exigida por la Constitución, pues el hecho imputado se refiere a supuestos hechos de terceros, en los cuales no cabe participación directa ni personal a la Ministra imputada. Nuestro ordenamiento –en sede acusación constitucional– no admite una responsabilidad oblicua como pretenden los acusadores, es por eso que, a su parecer, el libelo acusatorio no cumple con ninguno de los requisitos o estándar mínimo para la procedencia de una acusación constitucional, cuestión que ha sido ampliamente refrendada por los expertos constitucionalistas escuchados a lo largo de estas sesiones.

Por su parte, examina que el Capítulo 2° de la acusación constitucional deducida contra la ministra de Justicia, le imputa “incidir ilegalmente en nombramientos irregulares de funcionarios de Gendarmería de Chile, sin atender a los principios de carrera funcionaria y para objetos ajenos a los fines de la institución señalada, infringiendo el principio de probidad.”. Sobre ese punto, aduce que los acusadores acompañan un antecedente escrito, el oficio ordinario mediante el cual la

## Informe Comisión

Ministra solicita al Director de Gendarmería de la época un listado de comisiones de servicio, cuyos detalles se analizaron pormenorizadamente y se pregunta si se puede plantear una ilegalidad en este caso, habida consideración que el ordenamiento jurídico se afinca en el principio de unidad, de ahí que una categoría tan relevante como la antijuridicidad no se puede analizar de manera superflua, en primer lugar, ante la existencia en el ordenamiento jurídico de reglas que autorizan determinadas actuaciones.

A continuación, y sobre el punto recién expuesto, destaca dos normas:

El artículo 5° de la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia en sus literales D), E) y F) otorgan la facultad de adoptar medidas en materias de recursos, coordinación intersectorial, etcétera:

#### Artículo 5

o.- "Al ministro de Justicia y Derechos Humanos corresponden las siguientes atribuciones:

- a) La conducción del Ministerio y la dirección superior de las acciones que conciernen al Estado en materias de su competencia;
- b) La colaboración inmediata con el Ministerio de Relaciones Exteriores en el ejercicio de las funciones ministeriales señaladas en las letras c) y d) del artículo 2o;
- c) La presidencia del Comité Interministerial de Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11;
- d) La adopción de las medidas conducentes a la planificación y coordinación del desarrollo del sector a su cargo, como parte del sistema nacional de planificación, y la distribución de los recursos asignados al sector;
- e) La dictación de resoluciones, instrucciones y otras normas para el funcionamiento de las actividades del sector;
- f) Realizar la coordinación intersectorial, y
- g) Ejercer las demás funciones que le asigne el ordenamiento jurídico."

Por otra parte, el artículo 46 de la ley de Bases Generales de Administración del Estado reconoce la existencia de las comisiones de servicios:

"Los funcionarios públicos podrán ser designados en comisiones de servicio para el desempeño de funciones ajenas al cargo, en el mismo órgano o servicio público o en otro distinto, tanto en el territorio nacional como en el extranjero. Las comisiones de servicio serán esencialmente transitorias, y no podrán significar el desempeño de funciones de inferior jerarquía a las del cargo, o ajenas a los conocimientos que este requiere o al servicio público."

Luego de citar ambas disposiciones, se pregunta sobre qué base jurídica se podría fundamentar una contrariedad al ordenamiento jurídico y, en consecuencia, desaparecida la antijuridicidad del hecho, no cabe sostener una infracción a la ley como lo exige la Constitución.

En cuanto a la gravedad del acto, destaca que aún en el caso de considerarse que podría existir una ilegalidad, la sanción en este caso, tal como han coincidido los expertos invitados, incluido el

## Informe Comisión

profesor Avilés, a lo más sería la nulidad del acto, en virtud de los artículos 6º y 7º de la Constitución, cuya declaración corresponde a los tribunales, pero en virtud del principio de proporcionalidad, en caso alguno este hecho podría dar lugar a la utilización de un mecanismo tan extremo y excepcional como es la acusación constitucional, que debe ser utilizada como ultima ratio. Reitera, que en esa línea se ha pronunciado el profesor Avilés, para quien el caso del oficio N° 342 constituye el único supuesto invocado por los acusadores en que podría existir una clara infracción de ley, sin embargo, la gravedad de este acto hace cuestionarse la procedencia de una acusación constitucional como la interpuesta.

Por todas las razones esgrimidas se pronuncia en contra de acoger este requerimiento de acusación constitucional contra la Ministra de Justicia y Derechos Humanos, señora Javiera Blanco.

-o-

## Votación

El señor Patricio Velásquez (Abogado Secretario de la Comisión) conforme con lo expuesto al término de la fundamentación de los señores Diputados integrantes de la Comisión, procede a leer la votación de la cual ha tomado constancia en su carácter de ministro de fe de la Comisión.

Señor Ojeda, vota en contra de la procedencia de la acusación constitucional (el señor Ojeda ratifica)

Señor Pilowsky, vota en contra de la procedencia de la acusación constitucional (el señor Pilowsky ratifica).

Señorita Sabat, vota a favor de la procedencia de la acusación constitucional (la señorita Sabat ratifica).

Señor Saffirio, vota a favor de la procedencia de la acusación constitucional (el señor Saffirio ratifica).

Señor Schilling, vota en contra de la procedencia de la acusación constitucional (el señor Schilling, ratifica).

En consecuencia, sometida a votación la procedencia de la acusación constitucional deducida en contra de la señora Ministra de Justicia y Derechos Humanos, señora Mónica Javiera Blanco Suárez la Comisión determinó por mayoría de votos que no es procedente.

Votaron contra el señor diputado Marcelo Schilling (Presidente) y los señores diputados Sergio Ojeda y Jaime Pilowsky.

Lo hicieron a favor la señorita diputada Marcela Sabat y el señor diputado René Saffirio.

Acordado en sesiones de fechas 29, 30 y 31 de agosto (dos); 1 (dos), 2 y 5 de septiembre, todas de 2016, con la asistencia de los Diputados (as) señores (as) Marcelo Schilling (Presidente de la Comisión); Sergio Ojeda; Jaime Pilowsky; Marcela Sabat, y René Saffirio.

Sala de la Comisión a 6 de septiembre de 2016

(Fdo.): PATRICIO VELÁSQUEZ WEISSE, Abogado secretario de la Comisión".

Informe Comisión

## Debate Admisibilidad

Legislatura 364, Sesión 66 de fecha 7 de septiembre de 2016. Discusión sobre la admisibilidad de la acusación constitucional. Aprobada la cuestión previa deducida por la defensa.

Legislatura 364, Sesión 66 de fecha 7 de septiembre de 2016

### **Acusación Constitucional en contra de la ministra justicia y derechos humanos, señora Mónica Javiera Blanco Suárez, respecto de los hechos ocurridos en Gendarmería**

El señor ANDRADE (Presidente).-

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 42 y siguientes de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, y 334 y siguientes del Reglamento de la Corporación, corresponde considerar la acusación constitucional deducida por diez señoras y señores diputados en contra de la ministra de Justicia y Derechos Humanos, señora Mónica Javiera Blanco Suárez , respecto de los hechos ocurridos en Gendarmería.

Antecedentes:

-Acusación constitucional deducida contra la ministra de Justicia y Derechos Humanos, señora Mónica Javiera Blanco Suárez , sesión 56ª de la presente legislatura, en 16 de agosto de 2016. Documentos de la Cuenta N° 1.

-Informe de la Comisión encargada de estudiar la procedencia de la acusación constitucional deducida en contra de la ministra de Justicia y Derechos Humanos, señora Mónica Javiera Blanco Suárez . Documentos de la Cuenta N° 7 de este boletín de sesiones

El señor ANDRADE (Presidente).-

Tiene la palabra la ministra de Justicia y Derechos Humanos.

La señora BLANCO, doña Javiera (ministra de Justicia y Derechos Humanos).-

Señor Presidente, por su intermedio, saludo a los honorables diputados y diputadas que nos acompañan en esta Sala.

Me presento nuevamente en este hemiciclo, no solo con la misma convicción a la que hice

## Debate Admisibilidad

referencia ayer, sino también asombrada por las imputaciones falsas y claramente infundadas de las que he sido objeto.

A pesar de ello, y por el profundo sentido republicano que tengo, concurro a la Cámara de Diputados para cumplir con esta obligación constitucional y legal, en especial para establecer un precedente que asegure que esta importante herramienta de ultima ratio, como lo es la acusación constitucional, no sea distorsionada o desnaturalizada debido a la utilización banal o de política fácil, muchas veces, y fuera de los márgenes constitucionales.

Dicho lo anterior, y en virtud de lo dispuesto en la Constitución Política de la Republica, en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y en el Reglamento de esta Cámara, hago uso de mi derecho a plantear la cuestión previa, por lo que, en el ejercicio de ese derecho a defensa, solicito al señor Presidente que se le permita intervenir a mi abogado, el constitucionalista señor Javier Couso Salas, para que exponga y fundamente la cuestión previa a la que hago alusión.

El señor ANDRADE (Presidente).-

Tiene la palabra el abogado señor Javier Couso .

El señor COUSO (abogado defensor de la ministra de Justicia y Derechos Humanos).-

Señor Presidente de la Cámara de Diputados y, por su intermedio, señoras y señores diputados, en virtud del artículo 43, inciso segundo, de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, vengo en deducir la cuestión previa, pues, a nuestro juicio, la acusación no cumple con los requisitos que la Constitución Política señala.

Formalmente, solicito que se acoja la cuestión previa y que, en consecuencia, se tenga por no presentada esta acusación en contra de la ministra Javiera Blanco , por los motivos que expondré a continuación.

Basamos la cuestión previa en seis argumentos. En todo caso, es importante subrayar que basta con que se estime que es legítimo uno solo de los seis argumentos que presentaremos para que se acoja la cuestión previa y para que la acusación se tenga por no presentada.

Primer argumento de la cuestión previa.

A nuestro juicio, el libelo acusatorio entablado contra mi defendida, en los hechos, desvirtúa el verdadero sentido que la Carta Fundamental confiere a la acusación constitucional en un régimen presidencial como el que ostenta nuestro país.

En efecto, la acusación constitucional en Chile no es el mecanismo apto para perseguir responsabilidades políticas, ni para debatir cuestiones de alta importancia, ni para evaluar la gestión o el mérito de un determinado alto funcionario. La responsabilidad política de los ministros de Estado en un sistema presidencial solo la puede hacer efectiva el Presidente de la República.

Al ser un juicio constitucional que busca establecer ilícitos constitucionales, la acusación constitucional se aleja enormemente de lo que es su par en un sistema parlamentario.

## Debate Admisibilidad

Recordemos que en un sistema parlamentario se busca destituir a miembros del gabinete cuando han perdido la confianza política del Parlamento. La gran diferencia está en que, en los sistemas parlamentarios, por no representar un reproche jurídico-constitucional, sino una mera censura política, esos políticos pueden continuar su trabajo habitual, ya no en el gabinete, pero sí en el Parlamento.

En el caso de un sistema presidencial, la condena por violación a alguna de las causales tipificadas por la Constitución, representa una suerte de muerte política de la persona que es destituida, quien no podrá presentarse a cargos de elección popular o a otras funciones públicas por el lapso de cinco años.

Por lo tanto, quiero subrayar que la acusación constitucional tampoco debe confundirse con un mecanismo de fiscalización ni como mecanismo de mero control político.

En efecto, haciendo una excepción a la separación de poderes, que caracteriza al sistema presidencialista, la acusación constitucional le otorga funciones jurisdiccionales al Congreso Nacional para evaluar la posible perpetración de delitos constitucionales, con todo lo que ello lleva aparejado en términos del debido proceso, imparcialidad, objetividad y necesidad de aplicar el derecho.

Respecto de la acusación constitucional de autos, cuando se lee el libelo acusatorio, sorprende que se encuentre plagada de reproches de índole política, e incluso moral, hacia la autoridad de la ministra Blanco.

Básicamente los acusadores han utilizado esta acusación, con el propósito de manifestar su -en ocasiones legítima disconformidad con la gestión de un servicio público, como es Gendarmería de Chile.

De manera reiterada, a lo largo del libelo, formulan reproches de gestión, en ocasiones vagos e infundados, en ocasiones hasta calumniosos, que resultan genéricos y abundan en críticas de orden político, que, reitero, son perfectamente legítimas, pero en otra arena, no en el ámbito de la acusación constitucional.

¿En qué consiste aquello que ustedes deben juzgar?

La Constitución que ustedes han jurado o prometido guardar lealmente, busca que se impute a una alta autoridad por su responsabilidad, personal y directa, en causales tipificadas por la misma Carta Fundamental. Todo ello no hace más que distanciar la acusación de la discusión sobre la responsabilidad constitucional de la ministra, acercándola más bien a una discusión política que debería haberse llevado a cabo en otras sedes.

Hace solo veinticuatro horas una parlamentaria de oposición planteaba a los medios de comunicación que lamentaba que la declaración de inadmisibilidad de la acusación que se vio ayer impidiera que se discutieran a fondo los problemas de Gendarmería. Sin embargo, no hay ningún obstáculo para que ello ocurra.

Lo que hoy nos ocupa es estudiar si las imputaciones de responsabilidad por causales taxativamente establecidas por la Constitución, en una acción que ha sido categóricamente considerada de ultima ratio, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia de esta Cámara de Diputados, son el medio para discutir a fondo los problemas que pudiera tener Gendarmería .

## Debate Admisibilidad

Paso al segundo argumento de la cuestión previa.

La acusación constitucional, en el libelo que hemos recibido, que es el que fija la litis, carece de toda fundamentación razonable.

Como hemos expuesto, la acusación constitucional persigue la responsabilidad constitucional de un ministro y acarrea graves consecuencias en caso de ser acogida, pues, para el condenado, supone la pérdida del derecho humano fundamental a ser elegido y a desempeñar funciones públicas por el plazo de cinco años.

Por lo mismo, dado lo grave de las consecuencias -reitero que ellas no tienen nada que ver con los efectos de una censura parlamentaria en un régimen político parlamentarista-, exige que quienes acusan deban fundamentar su presentación de forma rigurosa. Si lo anterior no se cumple, se hace imposible al acusado efectuar una defensa adecuada. En este caso, a nuestro juicio, se vulneran las normas del debido proceso, que, reitero, son aplicables cada vez que un órgano del Estado ejerce jurisdicción, que es, excepcionalmente, la situación que hoy tienen entre manos.

Como expusimos, una acusación constitucional persigue la responsabilidad constitucional de un ministro y acarrea graves consecuencias. Por lo tanto, es absolutamente central que el libelo acusatorio se encuentre, tanto en cuestiones de forma como de fondo, de acuerdo a lo que exigiríamos en cualquier tribunal de la república.

Algunos parlamentarios han sostenido que es intrascendente que nos hayamos referido a problemas de forma. Ustedes saben mejor que nadie que en cualquier tribunal de la república que ejerza jurisdicción, un problema de forma, como deducir una demanda fuera de plazo, es suficiente para desechar enteramente aquello que se está planteando. Como la Cámara está ejerciendo jurisdicción, los temas de forma no son irrelevantes. El derecho, finalmente, es una cuestión de forma, como ha planteado recientemente el abogado Fernando Atria, en su trabajo La forma del derecho.

Planteé que el libelo contiene graves errores formales, que solo pueden suponer negligencia e improvisación, cuestión francamente incomprensible, dado que no había ningún apuro para presentar la acusación. Pero no solo eso: la prudencia indicaba que la acusación debería haberse planteado luego de que las dos comisiones investigadoras que se encuentran tratando problemas sobre eventuales irregularidades en Gendarmería y el Sename, evacuaran sus informes.

Los errores formales no son meros motes o detalles.

Ya en la página 2 del libelo se evidencia que los diputados acusadores no tuvieron la delicadeza de advertir cuándo asumió su período la ministra Blanco, indicando que había sido el 11 de marzo de 2015, cuando en Wikipedia consta que fue el 11 de mayo de 2015. Sé que Wikipedia es un estándar muy bajo de evidencia; por eso uno podría pedir a los parlamentarios acusadores que se dieran la molestia de estudiar el decreto de nombramiento. ¿Por qué es importante ello? Porque respecto de una ministra que lleva quince meses en su cargo, equivocarse en un 15 o 20 por ciento del tiempo que lleva ejerciéndolo es relevante, dados los hechos que se le imputan.

Tercera cuestión, que va más allá de la forma, es decir, al fondo.

La acusación constitucional contiene graves contradicciones entre los antecedentes y los capítulos acusatorios, además de serios errores en su sección petitoria. Fíjense en lo siguiente: se invoca

## Debate Admisibilidad

una causal en los antecedentes, pero posteriormente se le acusa por otra. Se invoca una norma y luego se solicita que se declare la infracción de una norma diversa.

Por otra parte, la acusación no precisa las causales que invoca. En los capítulos introductorios, los acusadores sostienen que la responsabilidad puede configurarse por infracción o inejecución de la ley. Pero el contenido del capítulo 1° sostiene la responsabilidad de la ministra por no haber fiscalizado, lo que para ella representaría una infracción de su deber de fiscalización.

Dicho esto, al concluir el mismo capítulo, en la sección petitoria estiman que hubo una infracción de ley, es decir, una acción, no una omisión. De este modo, la acusación denuncia falta de fiscalización como omisión, lo que deja la norma sin ejecución, pero luego pide que se condene por una acción infractora.

En segundo lugar, los honorables diputados acusadores no individualizan debidamente las normas que habrían sido infringidas. Así, la acusación en su sección petitoria final invoca la infracción a los artículos 6°, 7° y 8°, inciso primero, de la Constitución Política; de los decretos leyes Nos 3.346 y 2.589, y de los artículos 3°, 52 y 62 de la ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado.

Sin embargo, en el capítulo 1° de la acusación se imputa la infracción legal del artículo 6° de la ley N° 19.200, que no fue invocada en la parte petitoria, así como del artículo 5° del decreto ley N° 3.501, y del artículo 9°, inciso primero, de la ley N° 18.675, y otras.

Insisto: la única explicación plausible para esta inexcusable confusión de normas invocadas en los capítulos del libelo y en la parte petitoria puede haber sido la premura. Lo que no es comprensible es qué premura tenían estos parlamentarios en iniciar una acusación constitucional, esta suerte de bomba atómica en un sistema presidencial, habiendo comisiones investigadoras trabajando paralelamente.

Por otra parte -esto es muy importante para efectos de la defensa-, el libelo acusatorio, dado que está plagado de insinuaciones, presunciones y conjeturas, en la práctica altera el onus probandi. En toda acusación jurídica, el que acusa debe probar y no poner al acusado en la necesidad de probar que las presunciones de los acusadores son falsas. Quien alega un enunciado de hecho asume la carga de demostrar su verdad.

El libelo que nos ocupa, en cambio, presume, sin prueba alguna, conocimiento de la ministra de supuestas prácticas de abultamiento de remuneraciones. Así, afirma que la ministra actuó "como si lo supiera". Reitero, "como si lo supiera". No se entregan antecedentes de que lo haya sabido. Asimismo, señala que la ministra "debía conocer", sin que se aporten antecedentes de qué conoció.

Además, en el capítulo 2°, los acusadores cometen la temeraria asignación de la intención dolosa y determinada por parte de la ministra Blanco, respecto de la dictación del oficio N° 342, de haber presionado. La frase que los acusadores ocupan es "habría presionado al director nacional de Gendarmería de Chile" para el doble propósito de recompensar a un dirigente gremial e incrementar la remuneración del mismo, así como para obtener beneficios personales que no se especifican.

Insisto: beneficios personales de la ministra Blanco, a propósito de esto. Consecuentemente, los acusadores no solo presumen que esta ministra conocía, sino que, además, presumen que habría

## Debate Admisibilidad

incidido en presionar ilegítimamente al director de Gendarmería de Chile.

Finalmente, hay acusaciones que derechamente no son más que dichos al voleo, que no indican de manera precisa cómo ciertos hechos que la ministra efectuó, y no que presumiblemente efectuó, habrían configurado las causales taxativas en virtud de las cuales la Constitución habilita, primero, a acusar y, luego, a condenar a un ministro.

En otras palabras, los acusadores imputan responsabilidad por hechos puramente basados en conjeturas o malos entendimientos de la legislación vigente.

Todo esto nos lleva a concluir que, en efecto, la acusación -esto es importante no contiene capítulos acusatorios.

El artículo 51 de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional dispone: “Se entenderá por capítulo el conjunto de los hechos específicos que, a juicio de la Cámara de Diputados, constituyan cada uno de los delitos, infracciones o abusos de poder que, según la Constitución Política, autorizan para imponerla.”.

En otras palabras, la única forma en que se admite reproche jurídico-constitucional, que es lo que nos ocupa hoy, es mediante la formulación de capítulos.

Un capítulo, para configurarse como tal, debe basarse en hechos acreditados, constitutivos de las causales establecidas en la Constitución, y debe contener una descripción precisa y determinada de los hechos que luego son subsumidos en las infracciones constitucionales o legales que se imputan.

En definitiva, hay un elemento normativo referido a la causal que específicamente se imputa infringida; hay un elemento fáctico, que configura la causal, y luego la descripción precisa y determinada de la forma en que los hechos acreditados dan lugar a la causal.

Honorables diputados y diputadas: sin capítulos acusatorios no puede haber acusación constitucional. De acuerdo con la propia Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, la relevancia de los capítulos es tal, que se considera que fija el elemento del debate, la competencia de la comisión, luego de la Cámara y posteriormente del Senado.

De hecho, la relevancia de que existan capítulos es tal, que la falta de configuración de estos fue lo que se tuvo a la vista por parte de esta Corporación cuando se rechazó y se acogió la cuestión previa en el caso de la acusación constitucional sostenida contra el ministro de Justicia de la época, Luis Bates , hace más de una década, o contra el entonces ministro del Interior, Rodrigo Hinzpeter .

Paso al tercer argumento de la cuestión previa.

Se vulnera, a nuestro juicio, un elemento esencial en toda acusación constitucional que se deduzca en un sistema presidencialista, en el que las consecuencias de su aprobación son graves, mucho más que en un sistema parlamentario.

Una acusación constitucional es de última ratio porque altera la normal división de poderes dentro de un sistema presidencial. Es considerada tan excepcional, que es la única ocasión en que labores estrictamente jurisdiccionales, propias de los tribunales de justicia, del Tribunal Constitucional o de otros órganos que ejercen jurisdicción, se entregan al órgano legislador por

## Debate Admisibilidad

autonomasia.

Asimismo, es tan excepcional esta alteración de la división de poderes, que son taxativas las causales que la hacen procedente, como taxativa es la enumeración de las autoridades que pueden ser objeto de ella. Además, solo fue establecida para determinar responsabilidades en casos graves y extraordinarios que requieren imputaciones claras, precisas, determinadas y, sobre todo, no contradictorias, planteadas en un libelo que no le falte el respeto a la ciudadanía, por lo cual debe prepararse con prolijidad, rigurosidad, destinando a lo menos los esfuerzos mínimos necesarios para que las causales y normas invocadas en la parte introductoria y en los capítulos, sean las mismas que aquellas que se invocan en la parte petitoria.

Lamentablemente, señor Presidente, vivimos en un continente, en una región, en la que muchas veces los ministros, los jueces, los jefes de Estado incurren en ilícitos constitucionales. Nosotros, y con razón, nos enorgullecemos de que con todos los problemas que tiene nuestro país, tiene un Estado de derecho en forma.

En efecto, el nuestro es un país donde los tribunales de justicia no están en el bolsillo de ningún político, de ningún presidente, de ningún grupo de interés; donde nuestras instituciones, particularmente las que están vinculadas al Estado de derecho intentan hacer su trabajo de manera profesional.

En ese mismo sentido, el trabajo que ustedes deben hacer el día de hoy cabe dentro de aquellas cosas que hacen que Chile sea un país respetado en razón de su Estado de derecho.

El libelo acusatorio -esto es importante no es capaz de exhibir claridad respecto de las causales invocadas ni del tipo de infracción que alegan. En muchos momentos el libelo incurre en expresiones propias de la fiscalización, y así se puede producir un efecto extremadamente perverso, con lo cual paso al cuarto de los seis argumentos que contiene esta defensa.

La acusación constitucional no debe desnaturalizarse; insistimos en que no es una forma de fiscalización. Resulta un abuso de la Constitución que se utilice la acusación constitucional como una forma de fiscalización.

Las razones que quizá llevan a esto es que, como todos ustedes saben, el quórum para la creación de comisiones investigadoras es mayor que el que se necesita para impetrar una acusación constitucional. Esto nos podría llevar a sentar el precedente de que, como es más difícil reunir el quórum para crear una comisión investigadora, se utilice el recurso de presentar acusaciones constitucionales como un mecanismo sustitutivo al de las comisiones investigadoras.

Así, resulta que este libelo acusatorio, que se refiere a materias propias de la marcha interna de Gendarmería de Chile, está plagado de ese tipo de referencias. Lo anterior implica el uso de la responsabilidad constitucional con fines fiscalizadores, lo que no resulta procedente.

No es equivalente ni tiene el mismo fin la fiscalización que la determinación de responsabilidades de una autoridad política por ilícitos constitucionales. Mientras la fiscalización busca algo prospectivo: recabar información para que la honorable Cámara de Diputados proponga soluciones que luego se puedan entregar al Ejecutivo, la acusación constitucional tiene fines meramente represivos. De hecho, esto explica que pueda plantearse incluso después de que la autoridad respectiva haya cesado en sus funciones.

## Debate Admisibilidad

Los diputados acusadores han buscado fiscalizar los actos del gobierno a través de esta acusación. Eso, insisto, desnaturaliza tanto la institución de la acusación constitucional como la atribución de fiscalizar los actos de gobierno. En el fondo, transgrede un diseño institucional que fue pensado con mucho detenimiento.

Por otro lado, no podemos dejar de plantear un elemento que es público y notorio: la acusación constitucional que nos ocupa resulta prematura, inútil, improcedente.

En primer lugar, porque, como planteaba, existen actualmente dos comisiones investigadoras -no una, dos que están preocupadas de analizar presuntas irregularidades en Gendarmería.

Podría darse, y lo planteamos en la comisión informante, la cuestión absolutamente desquiciada de que, teóricamente, la ministra fuera condenada en esta sede y, una vez que terminen su trabajo las comisiones investigadoras, se determine que no hubo irregularidad alguna imputable a la ministra.

¿Cómo se repara ese daño? ¿Cómo se puede reparar el daño a los derechos fundamentales de la persona natural Javiera Blanco ?

Lo consulto porque quien concurre acá como acusada no es el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, es una persona natural que puede ver sus derechos fundamentales limitados por culpa de una acusación que, insisto, fue desprolijamente planteada, que no configura causales y que se propone antes de que evacuen sus informes las comisiones investigadoras debidamente instaladas por esta Corporación.

Paso al quinto y anteúltimo argumento de la cuestión previa.

Los diputados acusadores, desafortunadamente, imputan responsabilidad por hechos de terceros que, insisto, escapan de la competencia de la ministra de Justicia y Derechos Humanos.

Aquí es importante recordar que la responsabilidad de los ministros de Estado, en razón de sus actos públicos, es personal y directa; es un reproche jurídico-constitucional por conductas tipificadas expresamente en la Constitución.

Por tanto, constituye un mal entendimiento de lo que es un capítulo acusatorio el que se le impute responsabilidad personal, con las consecuencias -nuevamente personales que pudiera sufrir la ministra, por hechos que escapaban enteramente del ámbito de competencia de su cartera.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos está compuesto por una serie de subórganos. Ustedes evaluaron ayer a uno de ellos: el Servicio Nacional de Menores. Hoy estamos tratando otro subórgano: Gendarmería de Chile, que tiene sus propias funciones, competencias y director.

Además, es absolutamente central recordar que, de acuerdo con la legislación vigente, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos no es el jefe superior de Gendarmería de Chile.

Por lo tanto, el vínculo de jerarquía que los acusadores pretenden establecer debiera manifestarse en el nombramiento y remoción de los jefes superiores de Justicia, en este caso, del director nacional de Gendarmería, si la ministra fuera su jefa superior. Sin embargo, tanto el nombramiento como la remoción del director nacional de Gendarmería -esto es algo que los diputados acusadores debieran saber una competencia privativa del Primer Mandatario, de acuerdo con el artículo 32, N° 10°, de la Constitución.

## Debate Admisibilidad

Asimismo, el artículo 5° del decreto ley 2.859, que fijó la ley orgánica de Gendarmería, señala textualmente: “El Director Nacional será nombrado por el Presidente de la República y permanecerá en el cargo mientras cuente con su confianza.”; no con la confianza de la ministra de Justicia y Derechos Humanos.

Por lo tanto, el director nacional de Gendarmería es quien ejerce el control jerárquico sobre sus subalternos. Ello está muy claro en el inciso primero del artículo 5° del decreto ley 2.859, que señala: “A la Dirección Nacional le corresponderá la dirección superior técnica, operativa y administrativa de Gendarmería de Chile,”.

La doctrina ha planteado -cito al profesor Eduardo Cordero que la relación entre los ministerios y los servicios públicos centralizados consiste en que los ministerios pueden determinar el marco de actuación de los servicios públicos, a partir de políticas, planes, programas y normas.

Esto no es solo una cuestión de leyes y de reglamentos. La complejidad que ha adquirido el Estado contemporáneo, no solo en Chile, sino en buena parte de los países que pertenecen a la OCDE, que son los más complejos, haría materialmente imposible que un ministro de Estado estuviera en el detalle de toda la gestión administrativa, incluidos remuneraciones, ascensos, escalas de servicios tan complejos.

En el fondo, señor Presidente, este libelo acusa a la ministra por hechos que no son siquiera competencia de su ministerio o de su sector. Esto se observa particularmente cuando se la trata de involucrar en el cálculo y pago de pensiones que realiza Dipreca , que depende del Ministerio del Interior, no del de Justicia y Derechos Humanos.

Pasando al sexto y último argumento de la cuestión previa que venimos en presentar, nos parece inédita la situación que ha vivido la ministra en las últimas dos semanas y fracción, ya que se presentaron dos acusaciones constitucionales en menos de 24 horas, que perfectamente pudieron representar diferentes capítulos de una sola acusación constitucional, las que han llevado a situaciones anómalas, irregulares, no contempladas por el Reglamento, pero no por ello menos menoscabadoras de su posibilidad de defenderse, como es el hecho de que ha debido enfrentar dos comisiones que han informado a la Sala de la Cámara de Diputados, por lo que ha tenido que dividir en dos su trabajo de defensa.

Como si eso fuera poco, el hecho de que el debido proceso es un derecho humano fundamental que tiene toda persona acusada ante un órgano que ejerce jurisdicción -repito, a riesgo de ser majadero, como sucede con la Cámara de Diputados y con el Senado, que, en los hechos, pueden terminar condenando, con serias consecuencias para la ministra Blanco-, obliga, por decirlo así, a respetar la exigencia constitucional de un racional y justo procedimiento. El primero de ellos es la imparcialidad.

El Reglamento de la Cámara y la legislación orgánica constitucional del Congreso se preocupan de que, a la hora de constituir la respectiva comisión que va a informar a la Sala, los diputados que hayan acusado a un ministro de Estado no puedan pertenecer a esa comisión que va a intentar ser objetiva. No obstante, debido a esta anomalía de constituir simultáneamente dos comisiones para acusar a la misma ministra por dos motivos distintos, en la práctica sucede que parlamentarios que aparecen coordinando e impulsando una acusación para lograr la destitución de la ministra, figuren simultáneamente informando otra acusación, que, insisto, pudo haber sido capítulo de una misma acusación.

## Debate Admisibilidad

Finalmente, a nuestro juicio, la presentación de estas dos acusaciones simultáneas planteó situaciones complejas para impedir que haya juicios predeterminados. Y lo que se entiende menos es que perfectamente se pudo presentar una acusación con varios capítulos.

Además, la Constitución establece que las acusaciones constitucionales deben ser presentadas por no menos de diez y por un máximo de veinte diputados. Si se juntan los firmantes de ambas acusaciones, podremos comprobar que ascienden a 21 diputados, pero en cada libelo se repiten las firmas de cuatro diputados, por lo que solo 13 no se repiten en ambos libelos.

Cabe preguntarse, ¿en qué estaban pensando cuando se plantearon dos acusaciones constitucionales en lugar de una, con distintos capítulos?

Voy a ir terminando con algunas conclusiones, después de haber planteado los seis argumentos que, a nuestro juicio, hacen procedente que se acoja la cuestión previa y que se tenga por no presentada esta acusación.

De admitirse a trámite la acusación constitucional de autos, a nuestro juicio se desnaturaliza una institución concebida hace más de 160 años y que debe ser utilizada con prudencia y conforme a derecho. La Constitución y la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional obligan a eso a cada uno de los diputados y senadores.

Repito: se ha utilizado esta acusación para expresar legítimas diferencias de opinión respecto de la gestión de la ministra Blanco, a la forma en que impulsa las políticas públicas en materia de justicia y de derechos humanos, pero esta no es la sede para hacer eso.

Basta recordar que dos destacados políticos de centroderecha, ambos ministros de Estado durante el gobierno del Presidente Piñera, los señores Jaime Mañalich y Harald Beyer -este último sufrió una situación similar a la que queremos evitar en esta oportunidad-, han planteado su apoyo a la ministra Blanco por considerar que este no es el camino para -insisto plantear legítimas críticas políticas o la necesidad de investigar cuestiones urgentes en Sename o en Gendarmería.

En segundo lugar, la acusación constitucional carece de una fundamentación mínimamente razonable; muestra falencias francamente impresentables, tanto de forma como de fondo, sobre todo contradicciones entre lo expuesto y lo solicitado, respecto de las causales que se invocan y de las normas citadas.

Además, no logra configurar lo que en estricto derecho es un capítulo acusatorio, porque no individualiza las causales de acusación que se invocan ni se expresan hechos específicos de competencia de la ministra, que luego puedan ser subsumidos en las causales que taxativamente la Constitución Política establece para estos efectos.

En tercer lugar, la acusación debe rechazarse en esta etapa, porque vulnera el carácter de última ratio, particularmente si hay comisiones investigadoras sobre el mismo tópico, que podrían resolver que no hubo ninguna irregularidad, lo que sería una contradicción flagrante con una hipotética condena de la ministra Blanco en esta sede.

En cuarto lugar, la acusación de autos es inadmisibile, en tanto pretende convertirse en una herramienta de fiscalización. Al respecto, todos estos días hemos escuchado a través de la prensa a parlamentarios -incluso, a algunos que asistieron a la comisión plantear, por ejemplo, que era una pena, porque no se va a poder investigar lo que está ocurriendo en Sename.

## Debate Admisibilidad

¿Qué tiene eso que ver con el hecho de que se deseche, por improcedente, una acusación constitucional que no tiene relación alguna con investigar cualquier situación que la honorable Cámara de Diputados estime necesario?

El grado de falta de atención respecto de la propia Constitución que nos rige ha llegado a tal extremo que hace tres semanas un diputado de oposición planteó a la prensa que había que acusar a la ministra Blanco por notable abandono de deberes, en circunstancias de que esa no es una causal que, según la Constitución, proceda respecto de los ministros de Estado.

Con el debido respeto que me merece la honorable Cámara de Diputados, en un momento en que el país enfrenta una crisis generalizada o, por lo menos, existe la percepción de parte de la ciudadanía de una crisis, es importante ser extremadamente rigurosos a la hora de plantear acusaciones.

Al analizar este libelo, me doy cuenta de que es algo así como lo que los anglosajones denominan fishing expedition, es decir, un intento de lanzar una acusación para ver si se encuentra algo. En otras palabras, se utiliza esta herramienta como un medio de fiscalización.

Al respecto, hemos insistido hasta el hartazgo que esta es la última y extrema medida que tiene una democracia constitucional para defender su Constitución y las leyes respecto de abusos de poder o delitos constitucionales que altas autoridades puedan cometer.

En mérito de todo lo expuesto, solicito a esta honorable Cámara de Diputados que acoja la cuestión previa que se ha formulado, declare inadmisibile la acusación de autos y disponga que esta se tenga por no presentada.

Muchas gracias.

He dicho.

-Aplausos.

El señor ANDRADE (Presidente).-

Corresponde ofrecer la palabra a los miembros de la Comisión encargada de informar acerca de la procedencia de la acusación constitucional deducida en contra de la ministra de Justicia y Derechos Humanos.

Tiene la palabra el diputado Sergio Ojeda .

El señor OJEDA.-

Señor Presidente, es un hecho que esta acusación constitucional no debió haberse presentado, pues no se avala jurídicamente ni en los principios básicos doctrinarios fundamentales ni en los filosóficos que la describen y fundamentan. No obstante, es un recurso a utilizar por la Cámara de

## Debate Admisibilidad

Diputados, de acuerdo con el artículo 52, número 2), letra b), de nuestra Carta Fundamental.

La gran mayoría de los abogados constitucionalistas que comparecieron ante la comisión, como María Pía Silva Gallinato , Humberto Nogueira , Enrique Aldunate y Raúl Letelier , por nombrar a algunos, coincidió en este aserto.

Los hechos imputados, como dijo el abogado defensor, se parecen más a situaciones políticas para buscar una responsabilidad política que a una acusación constitucional, que tiene otras exigencias, otra naturaleza y otras finalidades.

La responsabilidad política debe hacerse efectiva por otras vías, como lo señala el artículo 52, número 1), de la Constitución Política de la República, que establece que es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados fiscalizar los actos de gobierno, para lo cual puede adoptar acuerdos, solicitar información mediante oficios, interpelar a ministros de Estado y crear comisiones especiales investigadoras.

Por ello, concuerdo plenamente con acoger la cuestión previa, tal como plantea la parte acusada. Una acusación constitucional no puede buscar la responsabilidad política de la ministra, sino solo hacer efectiva su responsabilidad jurídica o constitucional, por graves infracciones al ordenamiento jurídico, taxativamente enumeradas en la Constitución. Es decir, la acusación no puede operar como mecanismo de fiscalización.

Por otro lado, queda a la vista que el propósito de esta acusación no es buscar una responsabilidad jurídica, sino cuestionar la gestión que se ha realizado en Gendarmería de Chile. Usar una acusación para calificar el mérito o la gestión de una ministra excede las facultades de la honorable Cámara de Diputados.

En los dos capítulos que contiene esta acusación, “Otorgamiento a algunos funcionarios de Gendarmería de Chile de aumentos considerables en sus remuneraciones, grados en la escala de sueldos, pago indebido de asignaciones o bonificaciones en los meses inmediatamente anteriores a su retiro del servicio, sin atender a criterios de carrera funcionaria, con el único y exclusivo fin de obtener una pensión de retiro o jubilación mayor, a las que corresponden en derecho” e “Incidir ilegalmente en nombramientos irregulares de funcionarios de Gendarmería de Chile, sin atender a los principios de carrera funcionaria y para objetos ajenos a los fines de la institución señalada; infringiendo el principio de probidad”, los hechos señalados no se encuadran con las exigencias de nuestra Constitución, esto es, “infringir la Constitución o las leyes o haber dejado éstas sin ejecución,”, como los acusadores erróneamente parecen sostener.

Los hechos en que se funda no encajan en esta descripción constitucional, no son relevantes ni adquieren la categoría de preceptos legales infringidos o disposiciones constitucionales vulneradas. Ni siquiera lo fundamentan jurídicamente.

Además, la acusación, aparte de lo jurídico, describe hechos de forma vaga y confusa, sin aportar pruebas que acrediten las imputaciones que se hacen. No se probó nada, y quienes fueron nominados en el libelo como testigos para comparecer, simplemente no asistieron a la audiencia.

El onus probandi, desde luego, corresponde a quien presenta la acusación, pero en este caso no ha operado esta fórmula jurídica.

Más aun: ¿Cómo es posible que se hayan presentado dos acusaciones constitucionales en contra

## Debate Admisibilidad

de una misma persona y que se hayan repetido casi los mismos diputados acusadores?

¿Cómo es posible si ya se había realizado una interpelación y en estos momentos existen dos comisiones investigadoras por los mismos hechos? ¿Qué persiguen estas acusaciones si aún no se agotan las investigaciones de estas comisiones investigadoras y no se establecen sus resultados o resoluciones, los que, incluso, podrían concluir sin asignación de responsabilidad a la ministra de Justicia y Derechos Humanos?

Precisamente, la profesora María Pía Silva señala que “llama la atención que los nombres de algunos diputados se repitan en los dos libelos acusatorios y algunos de los integrantes de las comisiones informantes patrocinaron algunos de ellos, lo cual podría repercutir en la neutralidad y la imparcialidad de la tarea efectuada por estas últimas”. Además, ambas acusaciones fueron conocidas paralelamente por la Cámara de Diputados, pero por comisiones informantes diferentes, las que tuvieron libertad para establecer su propio procedimiento, con lo cual la defensa de la ministra se complejizó.

Asimismo, hay un perjuicio y atentado en contra del debido proceso, por la carencia de imparcialidad y de objetividad, y así lo señalan diversos tratados o dictámenes internacionales en esta materia.

De acuerdo con el profesor Humberto Nogueira , hay que tener presente que la potestad sancionatoria del Estado debe garantizar el respeto a los principios de legalidad y del debido proceso, pero en este caso no se ha respetado el debido proceso.

En cuanto al ejercicio de la atribución del Congreso para llevar a cabo un juicio político del que derivará la responsabilidad del funcionario público, el señor Nogueira señala que la Corte Interamericana de Derechos Humanos estima necesario recordar que “toda persona sujeta a un juicio de cualquier naturaleza ante un órgano del Estado deberá contar con la garantía de que dicho órgano sea competente, independiente, imparcial y actúa en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y resolución del caso que se le somete...”.

A juicio del profesor Humberto Nogueira , la no imputación de hechos precisos, la no configuración y no fundamentación jurídica hace que no exista un debido proceso y que no haya una forma clara de la cual debe defenderse la acusada.

Por otro lado, la acusación es un recurso de última instancia, que se utiliza de manera excepcional, de última ratio, de última oportunidad, por hechos trascendentes y de suma gravedad, concepto reiterado por todos los que comparecieron a la comisión de acusación constitucional, pero en este caso no los hay. Hay hechos precisos intrascendentes y no probados. No hay hechos graves que la fundamenten, sobre todo porque se trata solo de presunciones, ya que no se ha probado que la ministra haya incurrido en algunas de las situaciones señaladas ni que haya intervenido personalmente en ninguno de los hechos que se le imputan. No puede responder por hechos de terceros ni menos por rumores o dichos condicionales, como “habría podido” o “habría debido”, conceptos tan reiterados en la acusación. Según la doctrina, debe existir una responsabilidad personal y directa del acusado en la comisión de los hechos, como lo reitera la profesora María Pía Silva .

La Constitución Política del Estado establece los requisitos o exigencias para que pueda operar una acusación constitucional. De hecho, hay consenso y unanimidad entre los constitucionalistas y profesores de derecho administrativo que intervinieron en la comisión en el sentido de que, para

## Debate Admisibilidad

que proceda una acusación constitucional, debe tratarse, primero, de actos personales, es decir, concretados directamente por el ministro respectivo.

Segundo, que dichos actos se desarrollen en el ejercicio de sus competencias, funciones y atribuciones ministeriales, pero demostraremos que no es el caso.

Tercero, que los actos constituyan uno de los delitos especificados en el artículo 52, N° 2), de la Constitución Política; es decir, que exista abuso de poder o delitos constitucionales.

Cuarto, que dichos actos sean concretados deliberadamente por culpa o dolo del ministro respectivo. Se entiende por dolo la intención positiva de provocar daño o perjuicios a otro, pero en este caso no hubo, porque no hay hechos concretos.

Finalmente, que tales actos y conductas estén claramente tipificados o configurados, que sean graves y que existan pruebas de su existencia; sin embargo, en este caso, no son graves y no hay pruebas.

Respecto del capítulo 1° de la acusación, sobre sueldos y excesivas pensiones, la ministra no puede ser responsable por las imputaciones que se le hacen, porque no lo sabía o no tenía injerencia alguna sobre las autoridades y servicios de los que depende la fijación de sueldos y pensiones. Las primeras son facultades exclusivas del director nacional de Gendarmería, como lo establece la ley orgánica de este servicio, en que esa autoridad de Gendarmería ha sido quien ha dictado las resoluciones y ha realizado los actos de designación, y la fijación y monto de las pensiones es responsabilidad de la Dipreca.

Es imposible que la autoridad acusada haya otorgado aumentos considerables en las remuneraciones, que haya ascendido a funcionarios o haya pagado asignaciones o bonificaciones indebidas, como se afirma sin fundamento alguno en el libelo. Ella no dictó las resoluciones que se señalaron. Además, la Contraloría ya había avalado y tomado conocimiento de las resoluciones que las fijaban.

Por otro lado, son muy ciertas las palabras del profesor Raúl Letelier respecto de estas supuestas ilegalidades, por no respetar el tope máximo de 60 UF en las pensiones, en que se trataría solo de un conflicto de interpretación de normas, y la forma de resolver estos conflictos interpretativos es siempre institucional. También señala que los sistemas jurídicos tienen soluciones para casos de conflictos interpretativos, para lo cual está el Tribunal Constitucional, los tribunales de justicia o la Contraloría General de la República, pero no una acusación constitucional.

Lo que llamamos el control contencioso administrativo es una parte esencial de cualquier Estado de derecho y su operatividad en caso alguno debe ser confundida con la situación de una acusación constitucional.

Por otro lado, el profesor Avilés, invitado por los acusadores, señaló que no procede la acusación por error en el cálculo de las pensiones.

Respecto del capítulo 2°, de incidir ilegalmente en el nombramiento de funcionarios de Gendarmería de Chile, debo señalar que, de acuerdo con el contexto de lo probado o no probado, señalado o no señalado, no puede afirmarse como hechos constitutivos de acusación constitucional las meras suposiciones o la existencia de un decreto. Lo que ha hecho la ministra ha sido sugerir o pedir, pero no ordenar, con acento imperativo. Hay un solo documento que se

## Debate Admisibilidad

aporta para probar esta injerencia de la ministra, que es el oficio en el que pide que se nombre a cuatro personas en comisión de servicio.

La ministra tiene facultad para realizar esa sugerencia o petición, como lo afirmaron los invitados que expusieron en la comisión, porque de acuerdo con el artículo 5° de la ley orgánica del ministerio de Justicia se le impone el deber de adoptar las medidas conducentes a la planificación y coordinación del desarrollo del sector a su cargo. Esa fue la finalidad del oficio. Sugerir su dictación no equivale a dictarlo.

Las contrataciones hechas ya gozan de presunción de legalidad y han cumplido con el trámite de toma de razón por la Contraloría. De la misma presunción gozan también las comisiones de servicio. La Contraloría nunca representó ninguno de los actos administrativos que conoció sobre esa materia.

No obstante, como lo señala el profesor Nogueira, si incluso existiera un vicio en el mencionado oficio, no supera el estándar de gravedad que exige una acusación constitucional, porque equivaldría a sostener una acusación constitucional por un solo oficio, fundado en una práctica acreditada por la defensa y por nadie desconocida; menos habría dolo o culpa para configurar ilícitos constitucionales.

Si bien existe un oficio que solicita la designación de cuatro funcionarios en comisión de servicio, goza de absoluta legalidad, de acuerdo con el decreto ley N° 1.608 y el Estatuto Administrativo, que permite contar con cupos ministeriales y comisiones de servicio. De ese mismo modo actuó el ministro de Justicia del gobierno anterior, señor Felipe Bulnes, el 12 de enero de 2011. Es decir, esto ya ha sido utilizado y constituye una práctica de todos los gobiernos.

Por otra parte, ¿cómo podemos explicar que diputados que han suscrito, apoyado y seguramente van a votar a favor la acusación hayan elaborado un proyecto de acuerdo o de resolución en el que solicitan a la Presidenta de la República que interceda para dejar sin efecto el límite de las 60 unidades de fomento de las pensiones de Gendarmería, y, al mismo tiempo, acusen a la ministra precisamente por incidir o aceptar esas excesivas cantidades?

Respecto del nombramiento de los funcionarios, tampoco hay responsabilidad, porque habrían actuado terceros y no ella directamente.

Creemos que se están planteando responsabilidades políticas por hechos de terceros que bien pueden ser objeto de fiscalización, pero no de acusación constitucional.

Por último, apartándome de lo que es el centro del debate, quiero hacer una aclaración. Siempre ha estado en mis prioridades legislativas y en mi preocupación parlamentaria lo relacionado con Gendarmería. Lamento que estemos discutiendo una acusación constitucional y no un proyecto de ley o los problemas que afectan a Gendarmería de Chile, a las cárceles, a la población penal, o soluciones en lo que respecta a infraestructura, remuneraciones, mayores recursos para la rehabilitación y reinserción social, la profesionalización y tantos problemas más que no son de responsabilidad de la ministra, sino problemas de Estado, históricos, que se arrastran durante mucho tiempo.

Desaprovechamos el tiempo en acusaciones constitucionales meramente políticas, con el solo objetivo de hacer oposición al gobierno e inhabilitar a una ministra para ejercer sus actividades como corresponde. Estamos con Gendarmería y siempre a su disposición. Esa es una condición

## Debate Admisibilidad

irrenunciable de todos nosotros.

La acusación es una materia que involucra a pocas personas, pero se ha estigmatizado y desprestigiado. Además, se ha dejado por los suelos a Gendarmería. Ellos no se lo merecen.

En consecuencia, votaré a favor la cuestión previa y, por lo tanto, en contra la acusación constitucional.

He dicho.

-Aplausos

El señor ANDRADE (Presidente).-

Tiene la palabra la diputada Marcela Sabat .

La señorita SABAT (doña Marcela) .-

Señor Presidente, por su intermedio, saludo a la ministra, al subsecretario y al abogado defensor.

En mi calidad de diputada integrante de la comisión encargada de analizar la presente acusación constitucional, me corresponde informar al pleno de esta Cámara sobre la admisibilidad de la cuestión previa, algo que desestimo en su totalidad al tener a la vista cada una de las razones esgrimidas por la defensa.

Primero, la defensa señala que se pretende desnaturalizar la acusación constitucional. No nos perdemos un instante en reafirmar lo señalado por la defensa, en el sentido de que la acusación constitucional no es un mecanismo de juicio político, y que por lo mismo no le compete a esta Corporación remover funcionarios de la exclusiva confianza de la Presidenta de la República sobre la base de cuestionamientos de mérito de las decisiones gubernamentales.

Sin embargo, resulta evidente que lo imputado a esta ministra son acciones personales, que resultan reprochables en sí mismas, más allá del estado preocupante que exhibe el sector justicia y los servicios dependientes de ese ministerio.

Más aun, lo lamentable es que en gran medida la crisis de Gendarmería se debe a las acciones y omisiones de la ministra en relación con sus deberes funcionarios. Y si bien subyace a la acusación una crítica a la gestión de la cartera, es notorio que los acusadores individualizan conductas de la ministra acusada que a nuestro entender pueden subsumirse en ilegalidades o infracciones a las normas de la Constitución Política de la República.

La segunda cuestión de constitucionalidad que plantea la defensa de la ministra acusada es la ausencia de un fundamento razonable de la acusación constitucional. Sin embargo, en este libelo se evidencian claramente los hechos respecto de los cuales se acusa a la ministra y las normas infringidas por ella.

## Debate Admisibilidad

Aseverar lo anterior es de gran importancia, ya que tal como lo afirmó en la comisión el profesor de derecho constitucional de la Universidad de Chile Víctor Manuel Avilés, "lo relevante es que el escrito no afecte el derecho a la defensa de la ministra". En ese sentido, los errores formales o de cita no afectan el derecho a la defensa de la ministra.

Por cierto, gran precedente constituye el caso del exministro de Educación señor Harald Beyer. El texto que daba cuenta de la acusación constitucional fue consecuencia de un copy paste notorio y vergonzoso, y se le destituyó con ocasión de un libelo que presentaba errores sustanciales. Incluso, allí se alude de manera errónea a la norma infringida, arrojando infracción a la ley de seguridad pública a un ministro de Educación.

Esa acusación constitucional fue votada favorablemente por los diputados de la Nueva Mayoría, muchos de los cuales se encuentran presentes en la Sala. Sancionaron a ese entonces ministro para que no ejerciera funciones públicas por cinco años. Es bueno dejarlo claro respecto de los errores de forma a los que se refiere la defensa.

En consecuencia, desde el punto de vista formal, creemos que la acusación constitucional permite el derecho a la defensa de la ministra. Es más, la defensa fue presentada, incluso, con antelación a lo que la comisión esperaba que ocurriera, y la acusada compareció cuando lo estimó pertinente, debidamente representada por el abogado que la acompaña.

Como tercera cuestión, la defensa plantea que se está vulnerando el carácter de ultima ratio de la acusación constitucional.

En ese sentido, plantear la acusación como la cúspide de una pirámide que se cimienta en los mecanismos de fiscalización no solo es inadecuado, sino que además supone desconocer completamente la lógica del funcionamiento parlamentario.

Las fases previas que debieran existir, según la defensa, antes de llegar a una acusación son mecanismos de fiscalización que contempla nuestra Constitución Política en el artículo 52, número 1). Según ese artículo, lo que buscan las comisiones especiales investigadoras y la interpelación es fiscalizar los actos de gobierno y no perseguir la responsabilidad constitucional, en este caso, de los ministros de Estado.

En concreto, no se debe escalar necesariamente por las instancias de fiscalización o de control parlamentario antes de proceder a una acusación. Afirmar eso no solo confunde la naturaleza propia de las atribuciones exclusivas de la Cámara, sino que también confunde la forma en que se interpretan las normas en el derecho público. De esta manera, no habiendo norma expresa que imponga pasos previos a la presentación de una acusación, no corresponde a ningún abogado defensor que las exija y menos que la Cámara de Diputados se prive de ejercer sus propias competencias.

Este proceso de grave cercenamiento de las competencias de la Cámara es algo que no debemos permitir en ningún caso. Si el oficialismo hoy día cree que, en su calidad de coalición funcional a los intereses presidencialistas, ello le da réditos inmediatos, se equivoca. Lo que en definitiva se está creando es un grave daño a los equilibrios que deben existir en un régimen democrático.

Los diputados oficialistas pueden creer que no hay mérito para proceder; pero hacer una interpretación en beneficio de los intereses del gobierno es algo que debe avergonzar a los parlamentarios de la Nueva Mayoría. Con ello, por cierto, se juega con los sanos equilibrios entre

## Debate Admisibilidad

los poderes, con la única intención de evadir la discusión de fondo.

La cuarta cuestión previa que se plantea es el uso de la acusación como un medio de fiscalizar. No podemos estar más en desacuerdo, ya que en lo absoluto se deduce la acusación con el objeto de fiscalizar el obrar de la ministra. Lo que persiguen los acusadores es que se sancione a la ministra respecto de irregularidades que han sido detectadas precisamente, en algunos casos, utilizando las facultades de fiscalización que corresponden a la Cámara de Diputados.

Con el libelo, los acusadores no buscan emitir juicios, sino derechamente perseguir la responsabilidad constitucional de la ministra, cuyos actos sí son subsumibles -creemos, por cierto a las causales de ilicitud establecidas en nuestra Carta Fundamental.

Quiero detenerme en algo que se ha reiterado en innumerables oportunidades con ocasión de la acusación, y que tuvimos oportunidad de conocer ayer en relación con los hechos ocurridos en el Servicio Nacional de Menores: la impropiedad de acusar constitucionalmente mientras se encuentran vigentes los mandatos de comisiones especiales investigadoras que estudian los hechos.

Respecto de este punto en particular, se debe señalar que no hay norma legal ni constitucional alguna que prohíba la coexistencia de una acusación constitucional y de una comisión investigadora en funcionamiento. Y no solo eso; muy por el contrario de lo que señala la defensa, precisamente pueden convivir ambas instancias. Una busca fiscalizar los actos de gobierno y, la otra, responsabilizar a la ministra por sus actos propios. Si profundizamos un poco más en este punto, comprobaremos que no hay norma de incompatibilidad alguna. Incluso, a propósito de la interpelación, en la misma sesión de preguntas puede tener lugar el ejercicio de otra herramienta fiscalizadora, como es la solicitud de antecedentes. En efecto, eso fue lo que hicimos en la pasada interpelación a la ministra.

De esa manera, la acusación busca responsabilizar a la ministra, y los mecanismos de fiscalización, en cambio, controlar o cuestionar la marcha institucional, algo que paralelamente hemos hecho los diputados de oposición y los diputados independientes en forma continua.

En relación con la quinta cuestión previa que señala la defensa, en el sentido de que se está acusando a la ministra por hechos de terceros, compartimos con la defensa, en este caso, que no podría seriamente acusarse constitucionalmente a un ministro de Estado ni a cualquier otra autoridad por hechos de sus servicios o que son propios de la gestión institucional de esos servicios. Pero en este caso, particularmente creemos que los hechos que se imputan a la ministra en relación con las faltas de probidad e infracciones al principio de legalidad son claramente atribuibles a su actuar, aun cuando las denominadas "solicitudes" o "sugerencias" de contratación tuviesen lugar en algunos casos por medio de actos de terceras personas en nombre de la ministra.

En relación con esto último, también coincido con lo sostenido por los acusadores, en el sentido de que la participación personal también incluye figuras de autoridad mediata, es decir, que la autoridad se valga de un tercero para realizar un obrar ilícito.

Si establecemos en esta acusación que la ministra no es responsable por lo que ella misma ordenó, porque los actos los ejecutó un tercero, estaríamos sentando un pésimo precedente, que en la práctica supone exculpar a los ministros de Estado de todo accionar de terceros que ejecuten o cumplan sus instrucciones.

## Debate Admisibilidad

Por otra parte, se imputa a la ministra que su omisión transgrede normas legales, normas que disponen un deber de supervigilancia o de control jerárquico y que establecen de manera clara la obligación de actuar de la ministra, lo que claramente no se verificó.

Pero si alguien puede discutir el carácter personal de los hechos que ya señalé, particularmente lo contenido en el libelo y referido a las comunicaciones directas o indirectas de la acusada con el entonces director nacional de Gendarmería, don Tulio Arce , para favorecer con contrataciones a terceros, esto de ninguna manera podría discutirse, por ejemplo, en el caso del oficio ordinario N° 342. De hecho, mediante este oficio, que no cita norma reglamentaria o legal alguna, la acusada solicita la contratación de cuatro personas para que presten servicios en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, lo que importa un obrar ilegal imputable personal y directamente a la ministra, que se materializa además a través de un acto personal, suscrito por la ministra y reconocido públicamente por ella.

En cuanto a la sexta cuestión previa que menciona la defensa, en el sentido de que se estarían violando las normas del debido proceso, si bien esta acusación podría considerarse una instancia prejurisdiccional, corresponde del todo observar y respetar las normas del debido proceso.

Sin embargo, como señaló el experto constitucional que asistió a la comisión, abogado Víctor Manuel Avilés , el hecho de que existan dos acusaciones separadas no afecta el derecho a la defensa de la ministra acusada, ya que las acusaciones están establecidas sobre la base de capítulos y el hecho de haberlas establecido en un solo proceso no significa que la ministra hubiese tenido que destinar menos tiempo a cada una de ellas. Una sola acusación hubiera generado la misma complejidad de tener que defenderse en un corto plazo, pero respecto de cinco capítulos, que habría sido el resultado de la suma total de ellos.

Además, se verifica otra situación, que es propia del debate libre y democrático: algunos diputados estaban de acuerdo con algunos capítulos acusatorios; sin embargo, otros no estaban dispuestos a firmar algunos capítulos pertinentes.

Menciono lo anterior, que es de gran importancia, porque no se puede obligar a que todos los diputados suscriban un mismo libelo acusatorio.

De esa manera, la defensa de la ministra alega que la simultaneidad de acusaciones afecta el derecho a la defensa, y denuncia que tal situación sería inédita en la historia constitucional de nuestro país. Pues bien, lo inédito no importa ilicitud o infracción en sentido alguno, y no vemos cómo pudo haber reducido en nada la capacidad de defensa de la ministra.

Por otra parte, es importante señalar que si la ministra consideró que sus derechos fundamentales se veían vulnerados por esta acusación, bien pudo deducir la acción de inaplicabilidad y alegar la inconstitucionalidad de las normas legales, en cuanto afectaran su derecho a la defensa, consagrado en el artículo 19 de nuestra Carta Magna. Es decir, pudo recurrir al Tribunal Constitucional. Pero no solo no lo hizo, sino que se apresuró en comparecer, representada por un abogado, ante la Cámara de Diputados, despejando así cualquier duda acerca de su capacidad de defensa.

Este hecho inédito, como dijo el abogado defensor en reiteradas oportunidades, no es inédito solo para la defensa, sino también para los diputados de la Nueva Mayoría encargados de informar el libelo, y tiene su justificación en otro hecho sin parangón en nuestra historia democrática, también inédito: nunca una ministra de Estado había sido tan mal evaluada por la ciudadanía, alcanzando

## Debate Admisibilidad

los porcentajes de rechazo más sustanciales que se conozcan desde el retorno a la democracia.

Esa evaluación no es ninguna casualidad si se tiene en cuenta que, como pocas veces, los gremios de casi todos los servicios dependientes de esa cartera exigían la salida de la ministra.

Entonces, ¿podemos extrañarnos de esta multiplicidad de utilizaciones de herramientas fiscalizadoras por parte de la Cámara de Diputados? Es evidente que no.

Esta es la acusación de los récords, pero también está dirigida en contra de la ministra de los récords, cuya gestión se sostiene solo en una disciplina partidaria de blindaje mal entendido y en la resistencia de una Presidenta de la República que, dicho sea de paso, también es la mandataria peor evaluada en nuestra historia, quien ahora deberá tomar una gran decisión: si quiere seguir con el desprestigio que significa tener a la ministra peor evaluada como titular del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Entonces, insisto en mi pregunta: ¿Podemos sorprendernos ante tanta señal fiscalizadora por parte de parlamentarios o de tanto descontento de la ciudadanía ante tanta demanda de cambios o de críticas por la gestión de esta ministra? Por cierto que no. Lo lamentable es que, al parecer, esto no lo advierten ni la Nueva Mayoría ni la Presidenta de la República.

Para finalizar, reitero que lamento que no se aproveche esta oportunidad para enviar una señal clara a los chilenos y a las chilenas en el sentido de que, por sobre la mezquindad político-partidista, hay miles de personas que se encuentran privadas de libertad, a quienes el Estado, representado por Gendarmería de Chile, es incapaz de rehabilitar y reinsertar socialmente.

Gendarmería, a los ojos de todos -y esto en una mirada transversal se ha convertido en una caja pagadora de favores políticos de la Nueva Mayoría.

Quizá podamos entender que la defensa evite entrar en el fondo de los hechos, pero lo que preocupa es que los diputados oficialistas no entiendan que en esta acusación, más que una operación política, está la legítima pretensión de millones de chilenos y chilenas que necesitan una explicación satisfactoria y un debate serio que despeje hoy, después de todas las acciones fiscalizadoras que hemos realizado, si existe o no responsabilidad de la ministra Blanco.

El gobierno y la Nueva Mayoría le temen a eso, le temen a la discusión de fondo; prefieren ampararse en cuestiones menores e infinitamente irrelevantes, lo que, de paso, desprecia claramente la actividad parlamentaria.

Por todo lo expuesto, informo negativamente la procedencia de la cuestión previa en esta acusación constitucional y solicito a la Sala que nos dé la oportunidad de discutir su procedencia de fondo.

He dicho.

-Aplausos.

## Debate Admisibilidad

El señor ANDRADE (Presidente).-

Tiene la palabra el diputado Jaime Pilowsky .

El señor PILOWSKY.-

Señor Presidente, fui parte de la comisión que analizó esta acusación constitucional en contra de la ministra Blanco, referida a hechos vinculados con Gendarmería de Chile.

La comisión realizó ocho sesiones, escuchó a ocho académicos, a la propia ministra Blanco y, por supuesto, a su abogado; al coordinador del libelo acusatorio, el diputado Coloma , y a dos de los seis funcionarios que se mencionaban en el primer otrosí del libelo acusatorio: el subsecretario de Justicia, señor Ignacio Suárez , y el presidente de la Asociación Nacional de Suboficiales y Gendarmes de Chile, señor Joe González .

Dicho lo anterior, creo que es importante señalar que estamos en presencia de una acusación constitucional por supuestos ilícitos de carácter constitucional, que se divide en dos capítulos.

El primer capítulo se refiere al otorgamiento a algunos funcionarios de Gendarmería de aumentos considerables en sus remuneraciones. El segundo, acusa a la ministra de incidir ilegalmente, como señala el texto, en nombramientos irregulares de funcionarios para objetos ajenos a los fines de la institución, infringiendo así el principio de probidad.

Como usted sabe, señor Presidente, en su respuesta la ministra formuló lo que se denomina "cuestión previa", regulada en el artículo 43 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, para lo cual se mencionan a lo menos seis argumentos que fundarían la improcedencia de la acusación deducida en su contra por no cumplir con los requisitos exigidos en la Carta Fundamental.

Ya los mencionó el abogado defensor: uno, se desnaturaliza la acusación constitucional; dos, carece de fundamento razonable; tres, se vulnera el carácter de ultima ratio; cuatro, se estaría utilizando como un mecanismo de fiscalización; cinco, imputa a la ministra hechos de terceros, y seis, se vulnera el debido proceso.

Dicho lo anterior, como parte de la comisión que analizó esta acusación, quiero expresar algunos argumentos que me llevan a sugerir a la Sala, soberana para resolver, que acoja la cuestión previa y que, ante la improbable negativa de aquello, rechace los capítulos que componen la acusación constitucional.

Quiero hacer presente lo que nos explicaron muchos de los profesores y académicos que asistieron a la comisión.

¿Qué es la acusación constitucional? Es el primer punto que los diputados debemos dilucidar para saber si estamos en presencia de un libelo que cumple los requisitos que exige dicha institución jurídica.

Es fundamental entender de qué se trata una acusación constitucional, y los profesores que acudieron a la comisión -no voy a hacer referencia a todos, porque sería muy largo señalaron que

## Debate Admisibilidad

dicha institución funciona como un mecanismo de frenos y contrapesos que permite al Congreso Nacional destituir a los funcionarios que establece la Constitución en caso de incurrir en alguna de las causales taxativamente señaladas.

¿Cuál es el punto en cuestión respecto de la sanción? Esto puede terminar en el Senado con la remoción y la inhabilitación del acusado, por un lapso de cinco años, para ejercer cargos o funciones públicas, sean o no de elección popular.

Soy diputado nuevo, pero quienes formamos parte de la Cámara de Diputados en el período legislativo en curso ya hemos conocido dos acusaciones constitucionales. Imagino que para los dos sectores políticos que participaron en esas acusaciones, la lectura posterior de lo ocurrido los debe haber llevado, quizá, en algunos casos, al arrepentimiento de haber tomado una decisión positiva en esta materia.

Llamo a los diputados que vamos a decidir sobre este punto a ser responsables y serios, y a analizar esta acusación en su mérito, porque de esa manera podrán llegar a la misma conclusión a que he llegado.

Los profesores señalan en forma casi unánime que la acusación constitucional es un mecanismo excepcional y de ultima ratio. Es importante decirlo, porque el artículo 52, número 1), de nuestra Carta Fundamental establece una serie de mecanismos de fiscalización, para después referirse de manera separada, en su número 2), a la acusación constitucional.

Como dijo la profesora María Pía Silva, se juzga a un funcionario por la comisión de -insisto y recalco un ilícito constitucional que pueda terminar en condena, por lo que son aplicables plenamente las garantías de un justo y racional proceso.

¿Cuáles son los requisitos para que proceda la acusación constitucional?

Primero, que esté dirigida en contra de los funcionarios que señala la Constitución Política de la República.

Segundo, debe fundarse en alguna de las causales taxativas que señala la Carta Fundamental.

Voy a recalcar con mayor fuerza el tercero y el cuarto, porque los dos primeros son obvios. Como señalé, es excepcional, es decir, tiene que ser en sentido estricto, por lo que es lógico que se refiere a los funcionarios que establece la Constitución en las causales que allí se señalan.

Pero lo importante para estos efectos son los otros dos requisitos.

Tercero, como señaló uno de los profesores, debe tratarse de actos u omisiones que se imputan al funcionario y deben enmarcarse dentro de tales causales.

Cuarto, debe existir responsabilidad directa del acusado en la comisión de los hechos. Entonces, es necesario insistir en que los actos u omisiones que se analizan deben enmarcarse dentro de tales causales y tiene que haber una responsabilidad directa del acusado en la comisión de esos hechos u omisiones.

Como en este caso nos estamos refiriendo a un ministro de Estado, esas causales están establecidas en el artículo 52, número 2), letra b); es decir, primero, "por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación"; segundo, por "infringir la Constitución o las

## Debate Admisibilidad

leyes o haber dejado éstas sin ejecución,” y tercero, “por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno;”. Es decir, establece delitos muy graves como parte de estas causales.

Insisto: estamos hablando de la ultima ratio, es decir, de delitos y de situaciones graves, y, en definitiva, estamos haciendo referencia a un mecanismo excepcional.

¿Qué concluimos del análisis de la cuestión previa? Por lo menos tres de los diputados que participamos en la comisión, concluimos que la acusación, tal como se ha señalado acá- el diputado Sergio Ojeda lo planteó muy bien, con mucha profundidad y detalle-, adolece de innumerables vicios que hacen aconsejable sugerir a la Sala que acoja la cuestión previa.

En primer lugar, los hechos.

Los supuestos fácticos en los que se funda la acusación no son claros, no son precisos y no se encuentran detallados. Por el contrario, son vagos, imprecisos y existe una serie de contradicciones en cada uno de los dos capítulos, que impiden entender bien qué actos u omisiones de la ministra se está cuestionando.

Por lo demás, como señaló con mucha fuerza el diputado Sergio Ojeda , un número importante de los hechos utilizados para configurar las dos causales descansan solo en presunciones, conjeturas y posibles intenciones indemostradas, que el libelo acusatorio presupone y da por acreditados, sin entregar fundamento o prueba alguna en el origen de las imputaciones.

No lo decimos solo nosotros: seis de los ocho académicos que invitamos a la comisión estuvieron por declararla improcedente a partir de sus análisis.

La académica María Pía Silva señala que resulta perturbador el paralelismo de que dos comisiones se aboquen a dos acusaciones constitucionales por un mismo tema.

Agrega que como se trata de un recurso especial de ultima ratio, “debe operar sólo una vez que se hayan agotado todos los otros mecanismos con los que cuenta el Congreso para fiscalizar los actos de gobierno.”.

Si bien no hay prohibición legal sobre la materia, este paralelismo, a mi juicio, pone en riesgo la seguridad con la que actúa la Cámara.

La misma académica plantea: “la presentación es confusa, porque no queda claramente determinada cuál o cuáles son las causales constitucionales en que habría incurrido la acusada; ni se individualizan debidamente las normas legales y constitucionales infringidas,”.

Insisto en que estos conceptos fueron señalados por seis académicos que acudieron a las sesiones de la comisión.

Más adelante, añade: “no coinciden la mención que de ellas se hace en sus partes petitorias con el desarrollo de los capítulos acusatorios; tampoco se explica claramente la forma en que los hechos se subsumen en alguna de las causales que la explican.”.

Huelga señalar que lo que estamos haciendo es incurrir en una situación que, a mi juicio, es absolutamente confusa y que no cumple con los requisitos legales establecidos.

## Debate Admisibilidad

Por su parte, el profesor Humberto Nogueira manifiesta: “La formulación de la acusación constitucional por parte de la Comisión sólo es posible si adquiere la convicción que los antecedentes y hechos en que se basa la acusación son serios, se encuentran suficientemente fundados en las causales jurídicas tasadas constitucionalmente, que se refieren a actos y conductas personales del ministro de Estado, que estos actos y conductas del respectivo Ministro han sido ejercidos en el ámbito de sus competencias, que ellos responden a una actuación culpable o dolosa del Ministro y” -muy importante“ que revisten la gravedad necesaria para utilizar este procedimiento de ultima ratio, que es la acusación constitucional.”.

Finalmente, el profesor Ignacio Núñez señala lo siguiente en el capítulo “Conclusiones” de su minuta:

“1. La presente acusación no imputa con claridad, precisión y especificidad los hechos que constituyen los ilícitos constitucionales que -de conformidad con la Constitución facultan a deducir la acusación constitucional, y por tal motivo, carece de sustento, siendo improcedente. Asimismo, tales circunstancias la tornan incompatible con las garantías del debido proceso, a nivel nacional e internacional.

2. Además, la presente acusación constitucional no cumple con los requisitos establecidos para su procedencia por no configurarse las causales establecidas en la Constitución Política.

3. Por otra parte el libelo acusatorio incurre en severos errores conceptuales al momento de invocarse la Constitución.

Todo lo anterior hace concluir a este académico que esta acusación no satisface los estándares que la propia Constitución establece para su procedencia, especialmente los mencionados al comienzo de esta presentación.”.

Creo que los argumentos que hemos planteado el diputado Sergio Ojeda y quien habla seguramente permitirán a la Sala resolver la cuestión previa. No obstante, haré una pequeña alusión a los dos capítulos referidos, en el evento absolutamente improbable de que la Cámara de Diputados no acoja la cuestión previa.

La acusación constitucional está planteada fundamentalmente a partir de dos capítulos.

En el primero se acusa a la ministra por el “Otorgamiento a algunos funcionarios de Gendarmería de Chile de aumentos considerables en sus remuneraciones, grados en la escala de sueldos, pagos indebidos de asignaciones o bonificaciones en los meses inmediatamente anteriores a su retiro del Servicio, sin atender a criterios de carrera funcionaria, con el único y exclusivo fin de obtener una pensión de retiro o jubilación mayor, a las que corresponden en derecho.”.

Aparte de la vaguedad en el desarrollo y del escaso detalle en los hechos, no se visualiza la forma en que esta ministra de Estado, de manera personal -insisto en que debe ser un acto personal, porque estamos hablando de los requisitos constitucionales que tiene que cumplir la acusación y directa habría incurrido en ese ilícito constitucional. No hay acto administrativo dictado en virtud de sus competencias, ni tampoco se señala cómo ejerció, según los acusadores, las facultades del director nacional de Gendarmería.

Aquí hay que dejar algo muy claro. Los profesores de derecho constitucional que asistieron a la comisión señalaron que solo corresponde al director nacional de Gendarmería hacer los aumentos

## Debate Admisibilidad

de renta, los nombramientos y los despidos.

Huelga hacer mayores comentarios sobre el capítulo 1°, pues ni siquiera los diputados acusadores ni quienes los representaron en la comisión pudieron sostenerlo con mayor fuerza.

El capítulo 2° dice relación con incidir ilegalmente en nombramientos irregulares.

¿Por qué hemos sostenido que esta acusación constitucional es imprecisa, poco clara, vaga y hecha a la rápida? ¿Por qué es importante que ocupemos los mecanismos constitucionales de manera seria? Porque en la página 24 del libelo acusatorio se habla del nombramiento del señor Hugo Espinoza como funcionario de Gendarmería, que fue contratado por instrucciones de la ministra de Justicia el 18 de agosto de 2014 y que, según el libelo acusatorio, fue despedido también por decisión de ella.

Respecto de este hecho, debo señalar que el 18 de agosto de 2014 la señora Blanco era ministra del Trabajo y no ministra de Justicia. Este hecho habla de la rapidez y de la falta de precisión con la que se realizó este libelo. No hubo el debido cuidado ni la diligencia que los diputados debemos tener en el ejercicio de nuestro cargo.

Una de las facultades de la Cámara de Diputados es la constitución de comisiones investigadoras - acaba de finalizar una que me tocó presidir en las que asignamos responsabilidades a diversas personas por la falta de cuidado y diligencia en el ejercicio de su cargo.

¿Qué ocurrió en este caso? Hay falta de cuidado y negligencia para desarrollar un libelo acusatorio que podría terminar -creo que no va a ser así con una ministra removida de su cargo y con una sanción de cinco años de inhabilitación para ejercer cargos públicos.

Por consiguiente, para ejercer esta facultad hay que tener, insisto, debido cuidado y diligencia.

Se ha planteado como acto constitutivo del ilícito constitucional el oficio N° 342, de 19 de enero de 2016. El hecho de que la ministra de Justicia lo haya enviado al director nacional de Gendarmería sería uno de los hechos fundantes del ilícito constitucional.

El oficio N° 342 dice lo siguiente: "Por medio de la presente, y en atención a la necesidad de contar con profesionales en comisión de servicio en el Departamento de Personas Jurídicas de esta cartera de Estado, a fin de dar cumplimiento a los compromisos laborales establecidos para el año 2016, es que solicito a usted proceder con la contratación de las personas que se detallan en los grados, estamentos y calidad jurídica que a continuación se indica".

Se trata de una solicitud de contratación para una comisión de servicio, la cual es de uso normal y común en la administración pública. Muchos de los diputados que presentaron la acusación constitucional han trabajado en el sector público, por lo que me imagino que saben qué es una comisión de servicio, y espero que, en esta materia, puedan acudir a sus conocimientos y experiencia para entender que lo que hizo la ministra, a través del oficio N° 342, es de uso normal y corriente en la administración pública.

Esta es una de las facultades de la ministra, que está regulada por el estatuto del Ministerio de Justicia. No veo cómo el ejercicio de un derecho, de una facultad, puede constituir, en la práctica, un hecho que termine fundando un ilícito constitucional. Si alguien es capaz de explicarme jurídicamente cómo un derecho establecido en el propio Estatuto Administrativo termina

## Debate Admisibilidad

constituyendo un ilícito constitucional, juro que dejo de ejercer la profesión de abogado.

A modo de conclusión, la gran discusión que debemos tener en esta materia -comparto este punto con la diputada Sabat es cómo avanzar en la modernización de un servicio tan relevante como Gendarmería. ¿Qué diputado podría decir que no es necesaria la modernización de Gendarmería de Chile?

Esta institución debe contar con todos los recursos para poder apoyar el proceso de rehabilitación de quienes se encuentran privados de libertad, tema que, sin duda, tendremos que ver en la discusión presupuestaria.

Sin la rehabilitación estaremos siempre al debe en los temas de seguridad ciudadana y de delincuencia. Siempre he señalado que no solo debemos preocuparnos de las sanciones penales y del tema situacional, sino, fundamentalmente, de la rehabilitación.

No sacamos nada con llevar a una persona a la cárcel si después de cumplida su pena no vuelve rehabilitada a la sociedad. Por lo tanto, comparto plenamente la necesidad de modernizar Gendarmería, y me imagino que la ministra, el subsecretario de Justicia y el ministro secretario general de la Presidencia, que nos acompañan, estarán de acuerdo con ello.

Aquí estamos en otra instancia; estamos analizando si una acusación constitucional cumple con las normas legales y constitucionales exigidas.

Esta acusación constitucional será objeto de estudio en las escuelas de derecho de las universidades con o sin fines de lucro de nuestro país, pues servirá para analizar cómo no debe ser un libelo acusatorio.

Ahora, quiero hacerme cargo de un tema que, a mi juicio, es muy relevante. Por lo menos, como diputado sin mayor obligación legal, desde que salí sorteado para integrar la comisión hasta que terminó el análisis de la acusación en ella, no hice ninguna declaración a la prensa. Sin embargo, en la página web de la Cámara de Diputados una diputada señaló que había diputados en la comisión que estaban blindando a la ministra Blanco. Me imagino que se refería a los diputados Ojeda y Schilling, porque decía que eran de la Nueva Mayoría, y solo los tres en dicha instancia éramos de esa coalición.

Esa afirmación es una falacia, porque no era necesario blindar a la ministra Blanco. Quienes hicieron y suscribieron este débil libelo acusatorio fueron los que, en la práctica, "blindaron" a la ministra Blanco, al presentar la acusación a la rápida, de manera imprecisa, poco clara y sin una lógica argumental en el desarrollo y en el peticorio.

Como señalé, solo uno de los ocho académicos que asistieron a la comisión dijo que esta acusación era procedente.

Insisto en que los diputados debemos ejercer nuestras facultades en forma seria. Ocupar la acusación constitucional, que tiene un carácter de ultima ratio, en este ámbito de manera liviana es poco serio.

En definitiva, votaré a favor de la cuestión previa. En el caso improbable de que esta se rechazara, votaré -y se lo pido a los señores diputados en contra de ambos capítulos que componen esta débil acusación constitucional.

## Debate Admisibilidad

He dicho.

El señor COLOMA.-

Señor Presidente, pido que cite a reunión de Comités, sin suspensión de la sesión.

El señor ANDRADE (Presidente).-

Así lo haré, señor diputado. Cito a reunión de Comités, sin suspensión de la sesión.

Tiene la palabra el diputado señor René Saffirio .

El señor SAFFIRIO.-

Señor Presidente, voy a hacer referencia solo a cuatro cuestiones planteadas dentro del concepto de cuestión previa señalado por la defensa de la acusada.

La primera es acerca de la naturaleza jurídica de la acusación constitucional; la segunda, respecto de la responsabilidad de los ministros de Estado; la tercera tiene que ver con las afirmaciones referidas a la existencia o no de un debido proceso, y la cuarta, asociada a un tema específico planteado por la defensa de la acusada en relación con la existencia de acusaciones simultáneas.

Respecto del primer tema, relacionado con la naturaleza jurídica de la acusación constitucional, hay una afirmación en la página 5 del escrito de formulación de cuestiones previas hecho por la defensa que dice lo siguiente: "La acusación constitucional de marras se utiliza como instrumento de censura política".

Y a continuación se dice lo siguiente: "Los acusadores pretenden censurar políticamente a esta Ministra de Justicia y Derechos Humanos. Sin embargo, esta no es la finalidad de una acusación constitucional.

El régimen político en el cual se inserta la acusación constitucional nos permite distinguir este mecanismo de otros similares en el derecho comparado. Nuestra Constitución establece un régimen de gobierno presidencial. Por esto, solo el Presidente de la República puede hacer efectiva la responsabilidad política de los Ministros de Estado."

Aquí hay una cuestión fundamental que se debe tener presente, no solo desde el punto de vista del resultado que puede tener esta acusación constitucional. Intervengo fundamentalmente porque, al acoger la cuestión previa con un planteamiento de esta naturaleza, estamos autocercenando nuestras propias facultades constitucionales. De manera que sentar un precedente de estas características nos va a inhibir en el futuro para abordar acusaciones constitucionales en contra de cualquier ministro, en cualquier época, en cualquier gobierno.

Desgraciadamente, la defensa del abogado de la acusada no quiere reconocer la existencia de una

## Debate Admisibilidad

norma que está vigente en nuestro texto constitucional. La ha citado, pero niega su valor. Me refiero al artículo 52, número 2), letra b), de la Constitución Política, que establece como atribución exclusiva de la Cámara de Diputados -¡repite!: exclusiva de la Cámara de Diputados! hacer efectiva la responsabilidad de los ministros de Estado.

Mi intervención no solo tiene que ver -insisto con la forma en que resolvemos esta acusación. ¡Cuidado! Mi intervención tiene mucho más que ver -y lo digo así de claro con la necesidad de que esta Cámara y el Congreso Nacional salvaguarden, cuiden y protejan sus escuálidas facultades constitucionales, porque el aprobar la cuestión previa y no entrar al fondo del asunto va a significar aprobar afirmaciones de esta naturaleza.

Y cuidado cuando citamos a algún autor, porque hay que citarlos completo.

Primero, citaré al profesor de la Universidad Católica de Valparaíso don Alan Bronfman, quien además es doctor en derecho de la Universidad de Santiago de Compostela.

La acusación constitucional es una herramienta de carácter jurídico-política, de atribución de esta Cámara, que busca hacer efectivas las responsabilidades de altos funcionarios del Estado. Se debe fundar en la infracción a la Constitución, y se establecen causales específicas en atención a la investidura o cargo.

Uno de los aspectos referidos a esta institución, que ha tenido mayor discusión doctrinaria, es precisamente el que se refiere a su naturaleza jurídica.

El profesor Bronfman señala que “es posible perfilar nítidamente los conceptos de acusación constitucional y juicio político, expresiones que la doctrina y la práctica utilizan con frecuencia en forma indistinta”.

Este instrumento constitucional se encuentra instituido generalmente en regímenes de gobierno de corte presidencialista.

Por otra parte, el juicio político constituye una herramienta que exige la responsabilidad de quienes detentan funciones en la estructura del Estado. Al ser el Parlamento el que exige la responsabilidad política de los funcionarios públicos, este sistema se vuelve como un eje en el sistema institucional dentro de un Estado de derecho.

En la doctrina chilena, el profesor Nogueira cita a Bronfman, para entregarnos una definición formal de lo que es una acusación constitucional y señala que es “aquel juicio político y jurídico que se concreta contra altas autoridades o altos funcionarios del Estado por actos propios del cargo que desempeñan. La acusación constitucional hace efectiva una responsabilidad mixta que tiene rasgos jurídicos y políticos por los ilícitos constitucionales establecidos taxativamente en la Carta Fundamental, los cuales pueden estar constituidos por infracciones a la Constitución o a las leyes, abusos de poder o delitos, dependiendo de la causal específica de cada caso.”.

Nogueira hace referencia a que la finalidad de una acusación constitucional es, “en cuanto garantía propia del Estado de derecho y mecanismo de control interorgánico de base constitucional, contener el abuso o desviación de poder de las personas o autoridades recusables, resguardar y garantizar el orden institucional de la República democrática y los derechos esenciales de las personas y cuerpos intermedios de la sociedad.”.

## Debate Admisibilidad

Aquí se ha hecho una tremenda cuestión de que esta acusación constitucional contiene elementos de carácter político. ¡Por favor! ¡Qué pecado más grande! Si esta es en esencia una Cámara política y nuestras decisiones tienen ese carácter.

En la acusación constitucional ventilada ayer por la situación del Sename, la aprobación de la cuestión previa planteada por la defensa deja de manifiesto que se trata de una materia de carácter político, dividida en bloques de militancia política, e independientes que optaron por distintos caminos. No es casual que la defensa de la ministra acusada cite las declaraciones de los exministros Jaime Mañalich y Harald Beyer . Esa apreciación, observación o argumento es eminentemente político. Y no es pecado esgrimirlo porque eso es lo que estamos debatiendo: la responsabilidad jurídico-política de un alto personero del Estado.

No es bueno, no es razonable, no es institucionalmente aceptable que la Cámara de Diputados permita que se argumente que no tenemos la facultad de acusar constitucionalmente como se ha dicho-, en circunstancias de que ello está expresamente establecido en nuestra Constitución.

Por su intermedio, señor Presidente, llamo a los parlamentarios a hacer una reflexión profunda sobre esto. Estamos resolviendo una acusación constitucional en particular; pero mañana, cuando enfrentemos situaciones diversas y se nos quiera hacer presente el argumento que se ha tenido en consideración para acoger la cuestión previa, se nos va a enrostrar que esta misma Cámara de Diputados ha reconocido que la acusación constitucional no puede utilizarse como instrumento de censura política y que solo el Presidente de la República puede hacer efectiva la responsabilidad política de los ministros de Estado. ¡Cuidado!

El segundo punto es sobre la responsabilidad específica de los ministros de Estado.

En cuanto a los ilícitos constitucionales que pueden cometer los ministros de Estado, cabe señalar que en el caso de la infracción a la Constitución o las leyes no se requiere que esa conducta revista gravedad, por lo que las hipótesis que se pueden generar para configurar esa causal pueden ser muy amplias. Lo mismo ocurre en el caso de no ejecutar las leyes.

Por lo tanto, “cualquier conducta de acción u omisión de un secretario de Estado podría hacer incurrir a ese funcionario público en un ilícito constitucional, por lo que debe ser reprochado y sancionado en la forma descrita por la Carta Fundamental.”. No son palabras mías, sino de don Francisco Zúñiga y de don Francisco Vega , ambos distinguidos constitucionalistas, extraídas del artículo Control Político de la Cámara de Diputados en la Reforma Constitucional, que forma parte del libro La Constitución Reformada de 2005, coordinado por el profesor Humberto Nogueira .

Sobre el alcance de la responsabilidad de los ministros de Estado, recuerdo lo expresado por el profesor Alejandro Silva Bascuñán , quien señaló: “En el estudio de la procedencia de las acusaciones que se dirijan a los ministros de Estado, debe tomarse en cuenta que estos, aunque de exclusiva confianza del Presidente en su nombramiento y remoción, no son secretarios privados suyos, sino funcionarios públicos que actúan como órganos del Estado y asumen plena responsabilidad personal de sus actuaciones, no obstante la que también grava al Jefe del Estado.”.

El artículo 33 de la Constitución Política de la República dispone: “Los Ministros de Estado son los colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado.”.

## Debate Admisibilidad

Un análisis de esta disposición nos lleva a señalar que a los ministros, al encontrarse en una posición de colaborar en la dirección ejecutiva del Estado y en pleno ejercicio de sus potestades gubernativas, se les exige un estándar mayor de comportamiento y conducta en el desempeño de sus funciones, precisamente porque sus decisiones impactan en el devenir de la república en tanto comunidad política.

De lo señalado, señor Presidente, se deduce claramente lo insostenible del argumento de la defensa respecto de las afirmaciones referidas en el párrafo que anteriormente he leído.

El tercer punto es sobre el cuestionamiento a las normas del debido proceso.

Aquí hay una cuestión clave y que hemos constatado todos. Es cierto que la señora ministra acusada ha debido enfrentar dos acusaciones constitucionales en un breve lapso, pero no es verdad que no se ha respetado el debido proceso. La ministra ha tenido todas las facilidades que ofrecen la Constitución y las leyes para ejercer sus derechos con toda legitimidad. No solo ha contado con la mejor asesoría jurídica que puede encontrar en el país, sino que también ha dispuesto del aparato del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, del Ministerio Secretaría General de Gobierno y del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. Ayer no podíamos salir de la Sala porque el pasillo estaba atestado de funcionarios y asesores personales, quienes observaban cómo cada uno de nosotros emitía su voto. ¡Es así!

En consecuencia, no puede haber un cuestionamiento al debido proceso porque todas las garantías constitucionales que se establecen, en beneficio de quienes han sido acusados constitucionalmente, se han respetado y los procedimientos han sido impecables.

Por una cuestión de azar y no más que eso, respecto de lo cual pedí inhabilitarme y la Mesa de la Cámara de Diputados me señaló que no podía hacerlo, mi nombre fue sorteado para formar parte de la segunda comisión de acusación constitucional. Lo que menos quería, señor Presidente, era confundir en los hechos estas dos acusaciones constitucionales: Sename y Gendarmería. A quienes suscribieron la primera acusación constitucional les planteé muchas veces -finalmente ello ocurrió que ambas temáticas fueran abordadas de manera separada.

No hay, entonces, una afectación del debido proceso.

Respecto de las acusaciones simultáneas, creo que es posible hacer una reflexión más profunda.

Por su intermedio, señor Presidente, digo a la acusada y a su defensa que es probable que no les gusten estas normas sobre las que se tramitan las acusaciones constitucionales, pero en nuestra condición de abogados tenemos que reconocer que son las reglas que están vigentes y que son las normas del juego que debemos respetar. En caso contrario, pasamos de un Estado de derecho a una monotonía. Tampoco me gusta que se puedan tramitar simultáneamente dos acusaciones constitucionales en breve tiempo.

Así las cosas, tenemos que cambiar la norma. Es perfectamente factible cambiar la norma para que, ingresada una segunda acusación constitucional, su tramitación quede paralizada hasta que concluya la primera. De ese modo impediremos que se produzcan confusiones de cualquier naturaleza y haremos más transparente el mecanismo de las acusaciones constitucionales. Ello no obsta a que se hagan cargo del fondo de las cuestiones planteadas.

Es cierto que la Nueva Mayoría está en el gobierno, y la derecha, en la oposición; pero los

## Debate Admisibilidad

argumentos que se utilizan para aprobar o rechazar la cuestión previa que se dan en el escrito formulado por la defensa van a ser exactamente los mismos, pero a la inversa, si mañana gobierna la derecha, y la Nueva Mayoría acusa constitucionalmente a algunos de sus ministros.

¡Será lo mismo! Porque no hay consistencia en las cuestiones de fondo que se plantean. Nos estamos colocando cortapisas para no entrar en los temas que realmente preocupan a los chilenos, sin necesidad de hacerlo. ¡Podemos debatir razonablemente las cuestiones de fondo!

En la sesión de ayer tratamos la situación de los niños, niñas y adolescentes dependientes del Sename, y el funcionamiento de este organismo; hoy estamos tratando la situación en Gendarmería. Esos son los temas respecto de los cuales debemos pronunciarnos. Por lo tanto, que no vengan a una cámara política como la nuestra a cercenar, con tecnicismos pseudo jurídicos, facultades que nos son propias, porque el día de mañana perfectamente esa misma argumentación se puede volver en contra nuestra.

¿Por qué no nos abrimos a debatir los temas de fondo? ¿Hay temor de que se sepa lo que ocurría con los niños del Sename? ¿Hay temor de que en esta Sala se hable de abusos, de violaciones, de muertes y de responsabilidades políticas? ¿Hay temor de que se hable respecto de lo que ha ocurrido en Gendarmería?

¡Perdónenme, colegas diputados, pero cuando un ministro pide que se contrate a “ Juanito Pérez ”, no envía un oficio que diga: “Por favor, ¿tendrías la gentileza de contratar a Juanito Pérez , que es un muchacho que está muy mal y que necesita trabajo?”! Eso no lo dice por oficio, sino a través de una llamada telefónica; lo dice a través de interpósita persona -o sea, a través de un tercero-; lo dice en una reunión privada. ¡No nos pidan un oficio en el que conste que la ministra de Justicia y Derechos Humanos ha pedido determinada contratación, para, de ese modo, acreditar una ilegalidad, porque este no es un tribunal de justicia! No estamos sujetos ni a los medios ni a la valoración de los medios de prueba que exige un tribunal de justicia. Este no es un juicio en el sentido estricto de la palabra; es un juicio en el sentido lato, amplio, de la expresión, en cuanto se trata de una controversia que se plantea a una cámara política, que debe ser resuelta con criterio jurídico-político.

Por lo tanto, con las argumentaciones expresadas, anuncio que voy a rechazar la cuestión previa y que, si esta no es acogida por la Sala, voy a votar favorablemente la acusación constitucional.

He dicho.

El señor ANDRADE (Presidente).-

Tiene la palabra el diputado Marcelo Schilling .

El señor SCHILLING.-

Señor Presidente, por las casualidades de la vida, me tocó presidir la comisión encargada de informar a la Sala acerca de la procedencia de la acusación constitucional deducida en contra de

## Debate Admisibilidad

la ministra de Justicia y Derechos Humanos, por los hechos ocurridos en Gendarmería de Chile. El mandato era precisamente ese: determinar la pertinencia de la acusación constitucional.

Me parece muy interesante la pregunta de si alguien tiene miedo de investigar las cosas de fondo respecto del Sename o de Gendarmería. Me gustaría conocer cuál es la valentía o la cobardía de cada uno de los diputados presentes en la Sala. Pero esa no es la pregunta que debíamos contestar. El diputado Hugo Gutiérrez me ha hecho ver que no se necesita definir si se tiene valor o no en la Sala de la Cámara de Diputados para entrar a las cuestiones de fondo, que en la acusación constitucional figuran como sus fundamentos.

Existen dos comisiones investigadoras sobre Gendarmería y una sobre el Sename, con el mismo mandato, que se usa como fundamento de las acusaciones constitucionales presentadas. Por lo tanto, mis estimados colegas podrán respirar con alivio, porque no tendrán que decir ni que son valientes ni que son cobardes, porque el asunto está resuelto de otra manera.

Me parecen muy interesantes las consideraciones sobre la pertinencia o impertinencia de las dos acusaciones constitucionales, que algunos quieren describir como secuenciales, pero que en realidad son simultáneas. Tanto es así, que el diputado Saffirio no pudo estar presente en la mayor parte del desarrollo de la comisión que analizó la presente acusación, porque tenía que atender la comisión que debía pronunciarse sobre la acusación constitucional que él capitaneaba. La Constitución y la ley dicen que ello es posible, y nosotros no tenemos por qué cuestionarlo.

Señor Presidente, pídale al señor Secretario que en algún momento revise si corresponde que el Congreso Nacional examine el procedimiento de las acusaciones constitucionales ponga atención, señor Secretario y lo perfeccione, para que aquellos que tenemos la mala suerte de salir sorteados y, como ocurrió en mi caso, de tener que presidir la comisión respectiva, podamos hacerlo en un camino sembrado de pétalos de rosas y no espinudo como el que nos tocó recorrer.

Uno puede hacer todo tipo de arabescos y volteretas respecto de si la Cámara de Diputados debe hacer una acusación jurídico-constitucional o una acusación jurídico-política. Entiendo que todos los diputados llegaron a este hemicycle por una razón política y están en una cámara política por excelencia. Sin embargo, el hecho de que hayan recorrido ese camino para llegar hasta aquí, incluidas las elecciones, no significa que pueden tomar las decisiones que les encomiendan la Constitución y las leyes con prescindencia de cualquier marco constitucional o legal, porque, si mal no recuerdo, lo primero que uno debe hacer cuando llega a la Sala es jurar que va a respetar y a hacer respetar la Constitución y las leyes, partiendo por uno mismo.

Por lo tanto, no estoy de acuerdo con que se diga que se puede hacer cualquier cosa con prescindencia de la norma. Tanto es así que las dos acusaciones constitucionales tienen origen en un mismo asunto: la frustración que le produjo la interpelación a la oposición. Esa frustración se tradujo en ofuscación, la ofuscación en ira y la ira en la redacción de un libelo que no pasa de ser el de un estudiante de segundo año de derecho -no voy a decir "de primer año", para no ser ofensivo-, pues tiene todo tipo de debilidades.

Aprovecho de enmendar los dichos del abogado defensor. Señor Couso, esta no es una acusación "de marras"; es la acusación de la oposición. "Marras" no suscribió ninguna acusación a la ministra.

(Manifestaciones en la Sala)

## Debate Admisibilidad

En el curso de su trabajo en estos días, la comisión recabó diversas opiniones de especialistas en derecho constitucional, entre quienes se advirtió como opinión dominante la interpretación que señala: “La acusación constitucional es un mecanismo mediante el cual se pretende determinar responsabilidades jurídicas de los más altos funcionarios de la Nación”, taxativamente señalados en el artículo 52, número 2), de la Carta Fundamental.

Ello deja en evidencia el primer error del libelo acusatorio, cual es que apunta a desvirtuar el verdadero sentido que la Carta Fundamental confirió a la acusación constitucional, que consiste en ser un juicio de responsabilidad constitucional, en contraste con el juicio político propio de los regímenes parlamentarios. Nos guste o no, en Chile no se ha establecido ese régimen en la época actual.

La decisión acerca de si corresponde acoger la cuestión previa o eventualmente si ha lugar mérito para la acusación debe ser tomada por sus señorías. La responsabilidad que se puede imputar a un ministro de Estado en virtud de una acusación constitucional es indudablemente de carácter jurídico.

Las causales que hacen procedente esta última son, de conformidad con la Ley Fundamental, el haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, la infracción de la Constitución o las leyes o haber dejado estas últimas sin ejecución, y los delitos de traición, concusión -o sea, exacción ilegal-, malversación de fondos públicos y soborno.

En opinión del profesor Nogueira , infringir la Constitución es vulnerarla a través de acciones u omisiones que afecten su respeto, su fuerza normativa, el desarrollo de normas y actos que la contradigan. Dicha normativa, actos y conductas deben afectar una o más reglas, bienes jurídicos o derechos constitucionales y sus garantías.

Por su parte, infringir las leyes es desarrollar la potestad reglamentaria, los actos y conductas de la autoridad respectiva que contravengan o infraccionen los preceptos legales válidos y vigentes.

Finalmente, dejar sin ejecución las leyes consiste en realizar actos que impidan que las leyes produzcan los efectos jurídicos por ellas determinados, que alteren su fuerza normativa o en incurrir en omisiones que impidan implementarlas o aplicarlas, existiendo el deber de hacerlo.

Partiendo de esa base, y a fin de evitar que el Congreso traspase el ámbito estricto de una acusación constitucional por causales jurídicas para utilizarla como una forma de perseguir responsabilidades por desacuerdos políticos propios de la censura, en vez de hacerlo por ilícitos constitucionales adecuadamente configurados y tipificados, para este destacado constitucionalista los actos que configuran la acusación constitucional en contra de un ministro de Estado deben ceñirse o cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Debe tratarse de actos personales, vale decir, concretados por el ministro respectivo.
- b) Los actos deben haberse realizado en el ejercicio de sus competencias, funciones y atribuciones ministeriales.
- c) Debe tratarse de actos que comprometan gravemente el honor y la seguridad de la nación, que constituyan una infracción abierta a la Constitución o las leyes o que dejen estas sin ejecución, o que impliquen una desviación de poder realizado en el ejercicio de una competencia o ejerciendo una competencia que no se tiene, para alcanzar un fin distinto al previsto por el ordenamiento

## Debate Admisibilidad

jurídico, o que constituyan uno de los delitos especificados en el literal b) del número 2) del artículo 52 de la Constitución Política de la República.

d) Dichos actos los debe haber concretado el ministro deliberadamente, con culpa o dolo. e) Tales actos y conductas deben ser graves, estar claramente tipificados o configurados, y deben allegarse pruebas de su existencia.

Lo anterior significa que la decisión de si ha lugar o no a esta acusación no puede basarse en consideraciones políticas, sino de derecho. Eso es lo que exige nuestra Carta Fundamental.

Así las cosas, es indispensable tener en vista el marco normativo de referencia que la Cámara de Diputados debe tomar en cuenta, el cual comprende tanto disposiciones sustantivas como procesales.

Sin embargo, en esta reflexión resulta imprescindible atender a los efectos que la acusación conlleva para quien resulta imputado, en este caso, para la señora ministra, que está sometida a una intensa medida cautelar, pues en su actual estado, la Carta Fundamental exige que cuente con la autorización de esta Corporación para ausentarse del país, restricción que no es menor, señor Presidente. Además, obliga a interpretar las normas en el sentido de sus consecuencias.

Tradicionalmente se ha sostenido en esta sede que para dilucidar la normativa procesal aplicable a una acusación constitucional debemos recurrir, en primer lugar, a su regulación especial o particular. Ella se encuentra en los artículos 52, número 2), de la Constitución y en los artículos 37 y siguientes de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

No obstante, como es sabido, se trata de disposiciones que no regulan exhaustivamente la materia, lo que obliga a complementarlas con las normas y principios generales consagrados en nuestro ordenamiento jurídico, en especial con aquellos que constituyen las bases para el juzgamiento de una persona, que en el presente caso enfrenta una acusación de estas características.

Tales bases son bien conocidas, aunque algunos, especialmente los acusadores, las olvidan. Por un lado, encontramos la garantía del justo y racional procedimiento, contenida en el inciso quinto del ordinal 3° del artículo 19 de la Constitución Política de la República. Tal como señala la jurisprudencia, esta garantía importa que nadie puede ser condenado a satisfacer una pretensión o sanción, sea en materia penal, civil, contravencional, administrativa, disciplinaria o de cualquier naturaleza, sino en virtud de un proceso previo legalmente tramitado.

La misma garantía se encuentra resguardada también en los tratados internacionales aprobados y ratificados por Chile: el Pacto de San José de Costa Rica o Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 8, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 14. Estos la denominan la "garantía del debido proceso". En todo caso, existe consenso universal en cuanto a que estas garantías procesales constituyen los estándares mínimos para un juzgamiento en un Estado de derecho y son aplicables y deben ser respetadas en todo tipo de procedimientos sancionatorios.

La acusación constitucional que se analiza esta mañana no es una excepción en ese sentido, por cuanto configura, sin duda alguna, un procedimiento sancionatorio; si es cosa de leer la Constitución: permiso de ausentarse del país, luego prohibición absoluta de ausentarse, inhabilitación para el ejercicio de una función pública.

## Debate Admisibilidad

¿Alguien se atreve a dudar de esta afirmación?

Sobre esta materia, tanto la defensa de la señora ministra como los expertos constitucionalistas invitados a exponer a la comisión expresaron que las garantías mínimas del debido proceso deben aplicarse también a la acusación constitucional. Ello es natural si consideramos que, por las graves sanciones que lleva aparejada en caso de ser acogida, esta debe ser considerada una manifestación del poder sancionador del Estado.

Así lo enfatizaron especialmente ante la comisión los profesores Ignacio Núñez y Humberto Nogueira , en sesiones de 1 y 2 de septiembre, respectivamente, y las profesoras Miriam Henríquez y María Pía Silva , en sesiones de 31 y 30 de agosto, respectivamente.

Aquí subyace la principal falencia del libelo, pues se circunscribe a una serie de hechos imprecisos, vagos e indeterminados que dificultan una relación clara, precisa y circunstanciada de los hechos imputados, afectando la congruencia de los presupuestos fácticos de la acusación a la señora ministra y los capítulos del libelo.

En efecto, la exigencia legal de congruencia no es sino un reflejo del derecho de defensa, en cuanto se exige que la imputación sea precisa y determinada. Para que el imputado pueda defenderse y ser defendido adecuadamente, resulta indispensable saber exactamente cuáles son los hechos que se le imputan, sus circunstancias y calificación, y hasta aquí la acusación es solo “chimuchina mediática”.

Por eso tiene plausibilidad sostener que la acusación carece de una fundamentación razonable, pues el libelo acusatorio contiene errores formales en su formulación, como también serias contradicciones entre los antecedentes y los capítulos acusatorios.

El capítulo 1º imputa a la señora ministra el otorgamiento a algunos funcionarios de Gendarmería de Chile de aumentos considerables en sus remuneraciones, grados en la escala de sueldos, pago indebido de asignaciones o bonificaciones en los meses inmediatamente anteriores a su retiro del servicio, sin atender a criterios de carrera funcionaria, con el único y exclusivo fin de obtener una pensión de retiro o jubilación mayor a la que corresponde en derecho.

Es posible advertir que la acusación solo reprocha el supuesto conocimiento o desconocimiento por parte de la ministra de una práctica que ha acontecido respecto de exfuncionarios de un servicio público, como es Gendarmería de Chile. Sin embargo, el referido servicio cuenta con una orgánica propia: el decreto ley Nº 2.859, que Fija Ley Orgánica de Gendarmería de Chile.

Por otro lado, en lo que dice relación con la determinación de los montos de las pensiones de los exfuncionarios, la Dirección de Previsión de Carabineros de Chile (Dipreca) es el organismo técnico que calcula y concede las pensiones del personal acogido a retiro de Gendarmería de Chile.

En concreto, el Departamento de Pensiones de dicha institución es el encargado de calcular, tramitar y conceder las pensiones de retiro del personal de Gendarmería de Chile.

En consecuencia, no pertenece a la esfera de competencias de la ministra acusada el cálculo y aprobación de las pensiones para exfuncionarios de Gendarmería de Chile. Es más, el ministerio que la señora ministra encabeza no participa en modo alguno en dicha tarea. Aquí está precisamente considerada la muestra palmaria de la falta de adecuación de la imputación a la causal exigida por la Constitución, pues el hecho imputado se refiere a supuestos hechos de

## Debate Admisibilidad

terceros, en los cuales no cabe participación directa ni personal a la ministra imputada.

Nuestro ordenamiento, en sede acusación constitucional, no admite una responsabilidad oblicua, como pretenden los acusadores.

Por eso el libelo acusatorio no cumple con ninguno de los requisitos o estándares mínimos para la procedencia de una acusación constitucional, cuestión que ha sido ampliamente refrendada por los expertos constitucionalistas escuchados a lo largo de estas sesiones.

La profesora María Pía Silva en su presentación por escrito de 31 de agosto de 2016 ante la comisión, señaló expresamente: “tanto los capítulos I y II del libelo carecen de asidero porque, como ya dijimos, la acusación constitucional en contra de un Ministro de Estado debe fundarse en la comisión de un acto u omisión personal, proveniente exclusivamente de él, no de terceros subalternos suyos, como ocurrió respecto de los hechos que fundan la acusación que esta H. Comisión debe examinar.”.

El capítulo 2° de la acusación constitucional deducida contra la ministra de Justicia y Derechos Humanos, le imputa “Incidir ilegalmente en nombramientos irregulares de funcionarios de Gendarmería de Chile, sin atender a los principios de carrera funcionaria y para objetos ajenos a los fines de la institución señalada; infringiendo el principio de probidad.”.

Sobre ese punto, los acusadores, entre nebulosidades, atribuyen dos conductas de la ministra acusada: la contratación de cuatro funcionarios en Gendarmería de Chile, que posteriormente fueron destinados en comisión de servicio en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, y los “rumores y dichos de personas indeterminadas respecto de contrataciones, ascensos y remociones de ciertos funcionarios en Gendarmería”.

Ambas imputaciones se basan en la supuesta influencia ilegal que habría ejercido la ministra acusada sobre las autoridades de Gendarmería de Chile, excediéndose de sus funciones e invadiendo las de dichas autoridades, lo que vulneraría la probidad de la función pública. Nos pronunciaremos respecto a cada una de ellas.

En el primer caso, acompañan un antecedente escrito: el oficio ordinario N° 342, de enero de 2016, mediante el cual la ministra solicita al director de Gendarmería de la época un listado de comisiones de servicio, cuyos detalles se analizaron pormenorizadamente.

¿Se puede plantear una ilegalidad en este caso?

Como se expuso ante la comisión informante, las contrataciones y comisiones de servicio cuestionadas solo beneficiaron el funcionamiento del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, por lo que no es posible construir una supuesta vulneración del principio de probidad.

El libelo acusatorio desconoce el principio de unidad del ordenamiento jurídico, específicamente la categoría de antijuridicidad, que es por definición el presupuesto de toda actuación ilegal, como contravención del derecho.

El razonamiento anterior tiene apoyo en la existencia en el sistema legal chileno de reglas que autorizan determinadas actuaciones, específicamente respecto de la ministra acusada.

Sobre el punto, solo citaremos dos normas que fundamentan la aseveración:

## Debate Admisibilidad

a) El artículo 5° de la Ley Orgánica del Ministerio de Justicia, decreto de ley N° 3.346, en sus literales d), e) y f), otorga a la ministra de Justicia la facultad de adoptar medidas en materias de recursos, coordinación intersectorial, etcétera.

El artículo 5° expresa: “Al Ministro de Justicia y Derechos Humanos corresponden las siguientes atribuciones:

a) La conducción del Ministerio y la dirección superior de las acciones que conciernen al Estado en materias de su competencia;

b) La colaboración inmediata con el Ministerio de Relaciones Exteriores en el ejercicio de las funciones ministeriales señaladas en las letras c) y d) del artículo 2°.

c) La presidencia del Comité Interministerial de Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11.

d) La adopción de las medidas conducentes a la planificación y coordinación del desarrollo del sector a su cargo, como parte del sistema nacional de planificación, y la distribución de los recursos asignados al sector.

e) La dictación de resoluciones, instrucciones y otras normas para el funcionamiento de las actividades del sector.

f) Realizar la coordinación intersectorial.

g) Ejercer las demás funciones que le asigne el ordenamiento jurídico.”.

Por su parte, el inciso final del artículo 46 de la Ley Orgánica de Bases Generales de Administración del Estado, contenida en el texto refundido del decreto con fuerza de ley N° 1, del año 2001, reconoce y otorga valor jurídico a la existencia de las comisiones de servicios.

Dicha norma expresa: “Los funcionarios públicos podrán ser designados en comisiones de servicio para el desempeño de funciones ajenas al cargo en el mismo órgano o servicio público o en otro distinto, tanto en el territorio nacional como en el extranjero. Las comisiones de servicio serán esencialmente transitorias, y no podrán significar el desempeño de funciones de inferior jerarquía a las del cargo, o ajenas a los conocimientos que este requiere o al servicio público.”.

De la lectura de ambas disposiciones resulta contradictorio que los acusadores fundamenten una supuesta actuación ilegal en un contexto normativo que autoriza determinadas conductas. Desaparecida la antijuridicidad del hecho, no cabe sostener una infracción a la ley, como lo exige la causal establecida en la Constitución Política.

Así, de los antecedentes acompañados y a falta de pruebas en sentido contrario, es posible concluir que, en ningún caso, la contratación y designación en comisión de servicio de los funcionarios cuestionados podría suponer beneficio personal alguno para ellos o para la ministra acusada; por el contrario, fue el departamento de Personas Jurídicas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos el que se benefició, ya que aumentó provisoriamente sus funcionarios para el fortalecimiento de la fiscalización de entidades no lucrativas a cargo de dicho departamento, con motivo de los publicitados casos de Cema Chile y de la Asociación Nacional de Fútbol Profesional (ANFP).

## Debate Admisibilidad

Lo anterior desvanece la pretensión acusadora de que se trate de un riesgo relevante o intolerable.

A mayor abundamiento, también podría existir un segundo orden de consideraciones para rechazar el capítulo.

En cuanto a la gravedad del acto, finalmente cabe destacar que aun en el caso de considerarse que aquí podría existir una ilegalidad, la sanción, tal como han coincidido los expertos invitados, a lo más sería la nulidad del acto, en virtud de los artículos 6° y 7° de la Constitución Política, cuya declaración corresponde a los tribunales; pero en virtud del principio de proporcionalidad, en caso alguno este hecho podría dar lugar a la utilización de un mecanismo tan extremo y excepcional como es la acusación constitucional, el cual debe ser utilizado como ultima ratio.

En esa línea se ha pronunciado hasta el profesor Avilés , invitado por la oposición y perteneciente al estudio jurídico de Carlos Larraín.

Para este último, el caso del oficio N° 342 constituye el único supuesto invocado por los acusadores en que existe una clara infracción de ley. La gravedad de este acto, sin embargo, hace cuestionarse, en opinión del señor Avilés , la procedencia de una acusación constitucional como la interpuesta.

Por todo esto, señor Presidente, recomendamos a la Sala acoger la cuestión previa formulada por la ministra.

He dicho.

El señor SAFFIRIO.-

Señor Presidente, solicito la palabra por una cuestión de Reglamento.

El señor ANDRADE (Presidente).-

Tiene la palabra el diputado señor René Saffirio .

El señor SAFFIRIO.-

Señor Presidente, deseo hacer presente una materia sobre la que creo que es importante dejar constancia.

Las comisiones encargadas de informar acerca de la procedencia de las acusaciones constitucionales tienen que pronunciarse respecto de recomendar a la Sala la admisibilidad o no admisibilidad de la acusación, no respecto de la cuestión previa sometida al conocimiento de la Sala, la que es de su exclusiva competencia.

## Debate Admisibilidad

El señor ANDRADE (Presidente).-

Diputado Saffirio , no tenga duda alguna de que todos los parlamentarios sabemos exactamente lo que nos corresponde hacer.

Tiene la palabra el diputado señor Vlado Mirosevic .

El señor MIROSEVIC.-

Señor Presidente, en virtud del artículo 294 de nuestro Reglamento, me inhabilito de participar en esta votación.

El señor ANDRADE (Presidente).-

Cerrado el debate.

-Con posterioridad, la Sala se pronunció sobre la cuestión previa deducida por la ministra de Justicia y Derechos Humanos, señora Mónica Javiera Blanco Suárez , en los siguientes términos:

El señor ANDRADE (Presidente).-

Corresponde votar la cuestión previa deducida por la ministra de Justicia y Derechos Humanos, señora Mónica Javiera Blanco Suárez .

En votación.

-Efectuada la votación en forma económica, por el sistema electrónico, dio el siguiente resultado: por la afirmativa, 69 votos; por la negativa, 41 votos. No hubo abstenciones. Hubo 1 inhabilitación.

El señor ANDRADE (Presidente).-

Aprobada.

-Votaron por la afirmativa los siguientes señores diputados:

Aguiló Melo, Sergio ; Alvarado Ramírez , Miguel Ángel ; Álvarez Vera, Jenny ; Andrade Lara, Osvaldo ; Arriagada Macaya, Claudio ; Auth Stewart, Pepe ; Boric Font, Gabriel ; Browne Urrejola, Pedro ; Campos Jara, Cristián ; Cariola Oliva, Karol ; Carmona Soto, Lautaro ; Castro González, Juan Luis ; Ceroni Fuentes, Guillermo ; Chahin Valenzuela, Fuad ; Chávez Velásquez, Marcelo ; Cicardini Milla, Daniella ; Cornejo González, Aldo ; Espejo Yaksic, Sergio ; Espinosa Monardes, Marcos ;

## Debate Admisibilidad

Espinoza Sandoval, Fidel ; Farcas Guendelman, Daniel ; Farías Ponce, Ramón ; Fernández Allende, Maya ; Flores García, Iván ; Fuentes Castillo, Iván ; Girardi Lavín, Cristina ; González Torres, Rodrigo ; Gutiérrez Gálvez, Hugo ; Hernando Pérez, Marcela ; Jackson Drago, Giorgio ; Jaramillo Becker, Enrique ; Jarpa Wevar, Carlos Abel ; Jiménez Fuentes, Tucapel ; Lemus Aracena, Luis ; León Ramírez, Roberto ; Letelier Norambuena, Felipe ; Lorenzini Basso, Pablo ; Melo Contreras, Daniel ; Monsalve Benavides, Manuel ; Morano Cornejo, Juan Enrique ; Núñez Arancibia, Daniel ; Núñez Lozano, Marco Antonio ; Ojeda Uribe, Sergio ; Ortiz Novoa, José Miguel ; Pacheco Rivas, Clemira ; Pascal Allende, Denise ; Pérez Arriagada, José ; Pilowsky Greene, Jaime ; Poblete Zapata, Roberto ; Provoste Campillay, Yasna ; Rincón González, Ricardo ; Robles Pantoja, Alberto ; Rocafull López, Luis ; Rubilar Barahona, Karla ; Sabag Villalobos, Jorge ; Saldívar Auger, Raúl ; Schilling Rodríguez, Marcelo ; Sepúlveda Orbenes, Alejandra ; Silber Romo, Gabriel ; Soto Ferrada, Leonardo ; Tarud Daccarett, Jorge ; Teillier Del Valle, Guillermo ; Torres Jeldes, Víctor ; Tuma Zedan, Joaquín ; Urizar Muñoz, Christian ; Vallejo Dowling, Camila ; Vallespín López, Patricio ; Venegas Cárdenas, Mario ; Walker Prieto , Matías .

-Votaron por la negativa los siguientes señores diputados:

Álvarez-Salamanca Ramírez , Pedro Pablo ; Barros Montero, Ramón ; Bellolio Avaria, Jaime ; Berger Fett, Bernardo ; Coloma Alamos, Juan Antonio ; De Mussy Hiriart, Felipe ; Edwards Silva, José Manuel ; Fuenzalida Figueroa, Gonzalo ; Gahona Salazar, Sergio ; García García, René Manuel ; Gutiérrez Pino, Romilio ; Hasbún Selume, Gustavo ; Hernández Hernández, Javier ; Hoffmann Opazo , María José ; Kast Sommerhoff, Felipe ; Kort Garriga, Issa ; Macaya Danús, Javier ; Melero Abaroa, Patricio ; Molina Oliva, Andrea ; Monckeberg Bruner, Cristián ; Monckeberg Díaz, Nicolás ; Morales Muñoz, Celso ; Norambuena Farías, Iván ; Núñez Urrutia, Paulina ; Paulsen Kehr, Diego ; Pérez Lahsen, Leopoldo ; Rathgeb Schifferli, Jorge ; Sabat Fernández, Marcela ; Saffirio Espinoza, René ; Sandoval Plaza, David ; Santana Tirachini, Alejandro ; Silva Méndez, Ernesto ; Squella Ovalle, Arturo ; Trisotti Martínez, Renzo ; Turres Figueroa , Marisol ; Ulloa Aguillón, Jorge ; Urrutia Bonilla, Ignacio ; Urrutia Soto, Osvaldo ; Van Rysselberghe Herrera, Enrique ; Verdugo Soto, Germán ; Ward Edwards, Felipe .

-Se inhabilitó el diputado señor Mirosevic Verdugo , Vlado .

El señor ANDRADE (Presidente).-

En consecuencia, se acoge la cuestión previa y, por lo tanto, la acusación constitucional se tiene por no interpuesta.

Por haber cumplido con su objeto, se levanta la sesión.

-Se levantó la sesión a las 14.02 horas.

GUILLERMO CUMMING DÍAZ,

Jefe suplente de la Redacción de Sesiones.

Debate Admisibilidad