

ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL: ¿JUICIO PARA PERSEGUIR RESPONSABILIDADES POLÍTICAS O JURÍDICAS?

- El debate sobre la procedencia de la acusación constitucional contra la Ministra de Educación, Marcela Cubillos, tuvo su punto central en la determinación de la naturaleza de esta institución. ¿Se trata de un juicio que busca determinar responsabilidades políticas o jurídicas?
- La respuesta que se dé a esta pregunta es de la mayor relevancia. Implica determinar, en primer lugar, si el análisis que se debe hacer al revisar una acusación es un análisis de mérito jurídico, revisando la gravedad que revisten los hechos en los que se fundamenta, o es uno de tipo político. Si se trata de un juicio político podría bastar un mero reproche político o infracciones nimias a la ley para destituir a un funcionario de su cargo e inhabilitarlo para nuevas funciones públicas por cinco años.
- Al analizar la historia de la ley, la doctrina y la práctica constitucional, se concluye que, por el contrario, se trata de una herramienta destinada a perseguir la responsabilidad jurídica de las altas autoridades. Ésta debe ser utilizada sólo en casos graves y cuando no exista otra forma de restituir el imperio del derecho, es decir, es de última *ratio*.

En las últimas tres semanas se vivió intensamente el debate sobre la procedencia de la acusación constitucional interpuesta por 11 diputados de oposición¹ contra la Ministra de Educación, Marcela Cubillos, la que finalmente fue desechada el martes recién pasado, en su trámite de admisibilidad, por la sala de la Cámara de Diputados. La discusión sobre el mérito de la misma que se produjo en el seno de la comisión encargada de su estudio se vio marcada por la comparecencia de destacados académicos que cuestionaron la solidez de los argumentos esbozados por los acusadores, mostrando su preocupación ante la utilización de esta herramienta constitucional para aplacar rencillas políticas, olvidando el carácter excepcional y de última *ratio* que ésta tiene al estar consagrada dentro del sistema de pesos y contrapesos de poderes, fundamental para nuestra democracia.

NATURALEZA JURÍDICA DE LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

La acusación constitucional, a diferencia de lo sostenido tajantemente por los acusadores, no es un “juicio político debidamente reglado que persigue responsabilidades políticas”ⁱⁱ, sino más bien debe ser calificada como un “juicio político por infracciones de tipo jurídico”ⁱⁱⁱ. Esta fue la intención al consagrarse esta institución en nuestra Carta Fundamental, descartándose establecer un sistema para hacer efectiva la responsabilidad política de los ministros y del Presidente de la República, por ser de suyo incompatible con el sistema presidencial, pudiendo ocasionar graves consecuencias para su estabilidad. Por el contrario, se consideró relevante contemplar una figura que, teniendo un componente político al ser las Cámaras quienes juzgan y sancionan, hiciera efectiva la responsabilidad jurídica de las más altas autoridades de nuestro país, en el sentido penal, civil y administrativo^{iv}.

En esta misma línea, la mayoría de la doctrina concuerda en que la acusación constitucional al menos tendría una naturaleza ecléctica y no únicamente política, siendo el componente jurídico de suma importancia. En virtud de ello es fundamental que las causales invocadas se adecúen a lo exigido en el artículo 52 de la Constitución Política de la República, para lo que es sumamente relevante la prueba y fundamentación de la gravedad de los hechos invocados. Por ello resulta inquietante que la mayoría de los constitucionalistas invitados por los acusadores para analizar la acusación ante la comisión encargada de su estudio, se negaran a dar su opinión sobre la valía de cada uno de los capítulos acusatorios, centrándose tan sólo en defender la naturaleza política de la acusación constitucional en desmedro de su base jurídica. Uno de ellos^v llegó incluso a defender una teoría de “mutación constitucional”, según la cual a raíz de la utilización práctica que ha tenido esta institución en los últimos años, como un proceso con finalidades meramente políticas, hoy se la podría entender válidamente de ese modo, aun cuando por ley expresa debería interpretarse de otro modo.

No obstante lo desacertada de dicha postura, hace patente un hecho innegable: con cada vez menor pudor se busca por medio de la acusación constitucional inhabilitar de la vida política a personas, no por transgredir grave y flagrantemente nuestras leyes ni por no cumplir con sus obligaciones, sino por diferencias ideológicas respecto al modo en que deben ser desempeñadas sus funciones, entrometiéndose el Poder Legislativo -sin atribuciones para ello- en los demás poderes del Estado. He aquí la importancia de que se considere la acusación constitucional como un instrumento de último recurso, al que los parlamentarios sólo recurran cuando las

actuaciones de las autoridades sean de la entidad que describe la Constitución para este fin y sea la acusación constitucional el único medio de ponerles término.

Al respecto, en la acusación interpuesta contra la Ministra Cubillos algunos sostuvieron que bastaba cualquier infracción de ley para hacer procedente la acusación constitucional contra un ministro de Estado, esgrimiendo como argumento que la Constitución no exige en relación a ellos una infracción “abierta”, como se señala expresamente respecto al Presidente de la República. Sin embargo, esta postura choca de lleno con el contexto en que se sitúa el artículo 52 de la Constitución y con el principio de proporcionalidad de las sanciones: sería desmesurado imponer al acusado una sanción tan gravosa -destitución del cargo e inhabilidad absoluta para desempeñar funciones públicas, sean o no de elección popular por un plazo de cinco años- si la infracción no fuera de suficiente gravedad. Con ello se pasaría a llevar el derecho al debido proceso consagrado en nuestra Constitución (artículo 19 n°3) y en diversos tratados internacionales, que es reconocido para todas las personas, lo que incluye también a los funcionarios públicos. La garantía del debido proceso es aplicable en todo tipo de procedimientos, pero es de especial relevancia si estos pueden afectar derechos fundamentales, como es el caso^{vi}. Así fue entendido también por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que en sus fallos ha asumido que el Congreso Nacional ejerce funciones jurisdiccionales al tramitar y resolver una acusación constitucional, por lo que le son plenamente exigibles las garantías del debido proceso.

Además de la gravedad de la sanción para el funcionario y las posibles consecuencias o flancos que pueden abrirse en otras sedes jurisdiccionales de aprobarse la acusación constitucional, la aplicación de la misma conlleva despojar al Presidente de la República de una de las personas en las que ha depositado su confianza, en el ejercicio de sus atribuciones exclusivas. De este modo, se trata de una intromisión de uno de los poderes del Estado -el Legislativo- en las facultades de otro -el Ejecutivo-, intromisión que si bien es legítima en principio, debe ser aplicada con toda la rigurosidad que exige la Carta Fundamental, al tratarse de una situación sumamente excepcional en el sistema de separación de los poderes del Estado.

Junto con lo anterior, existen muchas otras herramientas contempladas en la ley para perseguir responsabilidades a fin de restituir el imperio del derecho. Más allá de lo anterior, se encuentran a disposición de los propios parlamentarios otras herramientas para hacer reproches de carácter político, como la figura de

interpelación parlamentaria, la que es mucho menos lesiva para la institucionalidad que la acusación constitucional. Recordemos que ésta no sólo exige al acusado desenfocar su dedicación del cumplimiento de sus funciones propias para concentrarse en la defensa de su actuar, sino que, al ser de primera prioridad dentro de los asuntos que conoce el parlamento, debe ser conocido y resuelto por sobre cualquier otro asunto, y le impide a éste cumplir sus demás e importantes funciones. En razón de lo anterior, si bien los diputados tienen las facultades para interponer acusaciones, deberían abstenerse de hacerlo salvo que existan graves e importantes motivos que ameriten su interposición. De lo contrario, no sólo degradan ante la opinión pública su propia labor sino, lo que es peor, la adecuada gobernabilidad del país y la confianza en nuestras instituciones.

CONCLUSIÓN

La acusación constitucional debe ser entendida como un instrumento de última *ratio*, procedente en casos graves, y como un juicio destinado a determinar y perseguir las responsabilidades jurídicas de las autoridades, con independencia del color político de éstas. Siendo su interposición una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados, ésta debe ejercerla con la máxima responsabilidad y con apego a la Carta Fundamental que juraron guardar y respetar, la que dispone, entre otras, el establecimiento de las causales taxativas que dan lugar a su interposición y que en este caso no se cumplieron, tal y como lo evidenciaron la mayoría de los académicos y expertos que presentaron su posición ante la comisión especial que estudió la acusación. En este sentido, cabe reiterar como un asunto de la mayor importancia el debido respeto que todos debemos profesar por la institucionalidad vigente, lo que incluye el cumplimiento de todos los requisitos establecidos para una acción de esta naturaleza, como las causales para su interposición, como así también, e íntimamente relacionado, por las normas del debido proceso. Ello no sólo por las graves consecuencias que trae aparejada la aprobación de una acusación constitucional para el alto funcionario público sometido a este juicio, sino también para mantener el buen funcionamiento de nuestra democracia. Desnaturalizar instituciones o desdibujar sus fines para efectuar reproches políticos constituye un abuso del derecho que no debemos tolerar.

ⁱ Del Partido Demócrata Cristiano, Gabriel Ascencio Mansilla y Mario Venegas Cárdenas; del Partido Comunista de Chile, Boris Barrera Moreno (PC); del Partido Socialista de Chile, Emilia Nuyado Ancapichún y Juan Santana Castillo; de Revolución Democrática, Natalia Castillo Muñoz; del Partido Humanista, Tomás Hirsch Goldschmidt; del Partido por la Democracia, Rodrigo González Torres (PPD); Del Partido Poder, Claudia Mix Jiménez; del Partido Radical de Chile, Alexis Sepúlveda Soto; y de la Federación Regionalista Verde Social, Esteban Velásquez Núñez.

ⁱⁱ Calificación hecha por la diputada Maite Orsini ante la Sala de la Cámara de Diputados, con fecha 1 de octubre de 2019, respecto a la cuestión previa deducida por la Ministra Marcela Cubillos, en el marco de su análisis como miembro de la comisión encargada del estudio de la acusación constitucional.

ⁱⁱⁱ Calificación hecha por el presidente de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución de la República de Chile, Enrique Ortúzar Escobar, en Acta de la Sesión N° 341 del 22 de marzo de 1978.

^{iv} Opiniones de los comisionados Bulnes, Ortúzar, Bertelsen y Guzmán. Historia de la Ley del artículo 52 de la Constitución Política de la República, en Acta de la Sesión N° 341 del 22 de marzo de 1978 de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República de Chile.

^v Exposición de Francisco Zúñiga ante la comisión encargada del estudio de la Acusación Constitucional, en sesión efectuada el día lunes 23 de septiembre.

^{vi} Nogueira, Humberto (2013). "Consideraciones sobre la acusación constitucional en la Carta Fundamental Vigente". En Asociación Chilena de Derecho Constitucional. Congreso Nacional. Libro homenaje al Profesor Alejandro Silva Bascuñán. Santiago, Editorial Jurídica, p. 245. Citado en Cuestión previa deducida por la Ministra de Justicia y Derechos Humanos Mónica Blanco, en acusación constitucional por caso Sename, 2016, p.4, la que fue acogida por la Cámara de Diputados. Disponible en <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=80706&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>