

ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL CONTRA LA MINISTRA SILVANA DONOSO: LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN RIESGO

- La autoridad política debe respetar las decisiones de los tribunales de justicia, absteniéndose de amenazar a los jueces por los resultados de sus fallos.
- El sentido de la acusación constitucional es controlar el incumplimiento notorio de los deberes formales de los jueces, o bien, la aplicación errónea de la ley a sabiendas, con intención torcida y dolosa. En ningún caso puede controlarse el contenido de las decisiones judiciales por esta vía.
- Por estas razones, los parlamentarios deben rechazar la acusación constitucional contra la ministra Silvana Donoso.

La muerte a manos de Hugo Bustamante de la adolescente de 16 años, Ámbar Cornejo, provocó un enorme impacto en el país. Uno de los aspectos que causó más estupor en la opinión pública fue la circunstancia que, cuatro años atrás, a Bustamante se le había concedido el beneficio de la libertad condicional.

En efecto, en abril de 2016, la Comisión de Libertad Condicional de Valparaíso, presidida por la ministra de la Corte de Apelación de Valparaíso, Silvana Donoso, concedió el beneficio de la libertad condicional a 788 de un total de 875 solicitantes. Entre ellos se encontraba Hugo Bustamante, quien había sido condenado a una pena de 27 años por el homicidio de su pareja y de su hijo, en 2005. A ello debe agregarse que el informe de Gendarmería había recomendado a la Comisión de Libertad no conceder el beneficio a Bustamante.

Sin embargo, el inciso cuarto del artículo 3 del DL 321 vigente en 2016 establecía expresamente que “a los condenados a más de veinte años se les podrá conceder el beneficio de la libertad condicional una vez cumplidos diez años de la pena, y por este solo hecho ésta quedará fijada en veinte años”. Por otra parte, el artículo 2 de dicha norma señalaba que, cumpliendo con determinados requisitos, toda persona condenada a una pena privativa de libertad “tiene derecho a que se le conceda su libertad condicional”. Finalmente, tanto la ley vigente en 2016 como la que rige hoy

establecía que la recomendación de los informes de Gendarmería no es vinculante para la Comisión de Libertad Condicional.

No obstante, la Cámara de Diputados esta semana decidió acusar constitucionalmente a la ministra Silvana Donoso por 73 votos a favor, 52 en contra y 14 abstenciones. En síntesis, se acusa a la ministra de haber transgredido su deber de imparcialidad, haciendo valer sus preferencias personales por sobre el texto de la ley y dictando una resolución carente de justificación. Ahora, el Senado deberá resolver como jurado sobre el fondo del asunto.

Lo anterior no sólo constituye una grave amenaza contra la independencia judicial y desdibuja completamente el sentido de la acusación constitucional por notable abandono de deberes. Además, contribuye al progresivo socavamiento de las instituciones y principios que sustentan el Estado de Derecho, como ocurrió con la frustrada nominación del ministro Raúl Mera para ocupar un cargo en la Corte Suprema o la acusación constitucional contra tres ministros de dicho tribunal, en 2018.

En este sentido, más que una mala aplicación de la ley, todo indica que estamos ante la aplicación de una mala ley. Precisamente, dicha ley fue modificada en 2019, sin perjuicio de que debieran considerarse nuevas modificaciones.

Finalmente, cabe notar que la anterior acusación constitucional también se originó por el otorgamiento del beneficio de la libertad condicional, habiéndose rechazado precisamente porque se la consideró atentatoria de la independencia judicial. Es de esperar que la decisión del Congreso Nacional sobre este caso sea consistente con la anterior y se rechace la acusación contra la ministra Donoso.

POR QUÉ DEBE RECHAZARSE LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

a. La peor amenaza contra la imparcialidad de los jueces proviene del abuso de la acusación constitucional por notable abandono de deberes.

Llama la atención que se invoque como deber infringido precisamente el de “imparcialidad”. La principal garantía de imparcialidad que tienen los ciudadanos de que los juicios serán imparciales es que los jueces no teman represalias políticas por sus decisiones. Por lo tanto, el peor atentado contra la imparcialidad de los jueces es, precisamente, el abuso de la institución de la acusación constitucional para modelar, vía destituciones, cómo deben resolver los jueces en el futuro.

Por ello resulta tan importante el principio de inamovilidad de los jueces. Este principio no reconoce diferencias entre decisiones jurisdiccionales y no jurisdiccionales, porque se refiere a la persona del juez y no a sus actos. Por lo tanto, no es cierto que se podrían revisar por medio de la acusación constitucional los actos de carácter administrativo adoptados por los jueces, como es el caso de las decisiones de las Comisiones de Libertad Condicional, por no tratarse de una decisión jurisdiccional.

De aquí que tampoco sea correcto sostener que, al no haber una modificación de la resolución del organismo, sino la destitución de quien tomó la resolución, no se afecta la independencia judicial. A fin de cuentas, un juez que se siente amenazado por el contenido de sus decisiones es tan poco independiente como uno cuyas decisiones son revisadas por el Congreso Nacional.

b. La acusación constitucional no procede por meras diferencias de interpretación de la ley.

La acusación constitucional sostiene que “el criterio utilizado y que justifica la resolución de la Comisión encabezada por la Ministra Donoso, fue básicamente que la legislación consideraba la libertad condicional como un derecho y que los informes contemplados por la misma no tendrían el carácter de vinculantes, lo cual atenta contra una aplicación integral de la ley”¹.

Esta afirmación tiene dos problemas. En primer lugar, no es cierto que la Comisión de Libertad Condicional falló contra derecho. Primero, porque el artículo 2 DL 321 vigente en 2016 decía expresamente que la libertad condicional es un “derecho”. Además, en la hipótesis de hecho en que se encontraba Bustamante, la ley autorizaba a conceder la libertad condicional habiéndose cumplido diez años de condena. Finalmente, ni la norma vigente en 2016 ni la actual consideran que los informes de Gendarmería fueran vinculantes para la Comisión de Libertad Condicional.

Pero se descubre un segundo problema, que es sostener una acusación constitucional contra una interpretación, en este caso, “no integral”. El legislador sólo puede interpretar las leyes en términos generales y abstractos o, de lo contrario, infringiría la igualdad ante la ley. Los únicos autorizados para interpretar la ley para los casos concretos son los jueces, pues, como señala el artículo 76 de la Constitución, “la facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley”.

En el caso que nos ocupa, los jueces de la Comisión de Libertad Condicional siguieron una de las posibles interpretaciones del DL 321 vigente en 2016, a saber, que la libertad condicional se trataba de un derecho, según los propios términos del artículo 2. Esta interpretación encontraba asidero en la jurisprudencia de la época y no era una mera creación de la Comisión de Libertad Condicional de Valparaísoⁱⁱ.

Los ciudadanos, e incluso los parlamentarios, pueden estar de acuerdo o en desacuerdo con dicha interpretación. Pero lo que no pueden hacer es utilizar la acusación constitucional para corregirla, porque, como bien señala Alejandro Silva Bascuñán, “vendría el Congreso a interferir en el ejercicio de los órganos judicial o contralor, en circunstancias que se le ha privado expresamente de ejercer funciones judiciales”ⁱⁱⁱ.

c. La acusación constitucional no es el mecanismo adecuado para corregir errores en la aplicación de la ley.

Incluso concediendo que la Comisión de Libertad Condicional de Valparaíso resolvió contra derecho, ello excede el sentido de la acusación constitucional. En efecto, como bien señaló el entonces parlamentario Domingo Santa María, en la acusación de 1868 contra Manuel Montt como ministro de la Corte Suprema, los jueces pueden ser acusados constitucionalmente no sólo por faltar a sus tareas formales sino también por sus resoluciones. “Juntamente con estas funciones –dice Santa María– los tribunales tienen otra tarea más grave y delicada, cual es aplicar la ley y dirimir, mediante esta aplicación, las contiendas judiciales que ante ellos se ventilan. En esta aplicación de la ley un tribunal también puede delinquir, siempre que haga una falsa aplicación, no por error de concepto, sino que a sabiendas, con dañada y torcida intención. En una palabra, el tribunal puede prevaricar”^{iv}.

Por lo tanto, no basta con sostener que la Comisión de Libertad Condicional se equivocó, siendo necesario demostrar una intención de torcer el derecho. De lo contrario, cada vez que los jueces se equivocan podrían ser objeto de una acusación constitucional. Pero los jueces se equivocan todos los días, razón por la cual se hace necesario contar con un régimen de recursos procesales y tribunales de revisión, como las cortes de apelaciones y la Corte Suprema.

También las autoridades administrativas pueden cometer errores. Por ello la ley permite que sus decisiones sean controladas judicialmente por medio de procedimientos especiales, o bien, por medio de las acciones de amparo y protección. En materia de libertad condicional, puede interponerse un recurso de amparo contra la decisión que deniega el beneficio, que es como normalmente conocen los tribunales

de justicia sobre la materia. Si, por otra parte, no pueden interponerse acciones de amparo o protección contra la decisión de la Comisión de Libertad Condicional de conceder el beneficio, ello no es responsabilidad de la Comisión ni de los jueces que la componen, sino de un mal diseño de la ley.

d. La acusación constitucional no procede por los malos resultados en la aplicación de leyes defectuosas.

Este último aspecto –la falta de un régimen de revisión mejor pensado para las decisiones de la Comisión de Libertad Condicional– es sólo una de las deficiencias de la regulación actual en materia carcelaria. A ello habría que agregar el carácter transitorio de las Comisiones de Libertad Condicional, la inexistencia de tribunales de ejecución de penas, los déficits institucionales de Gendarmería e incluso, la ineffectividad de las políticas de reinserción de la población carcelaria.

Más relevante para este caso, todavía, son las normas del DL 321 que permitieron que se concediera la libertad condicional en 2016 a Hugo Bustamante. Fue precisamente este caso el que justificó la modificación de la norma en 2019, por medio de la dictación de la Ley N° 21.124. Tal modificación es un reconocimiento por parte del legislador de que la normativa anterior producía resultados que, al menos a su juicio, resultaban insatisfactorios y que, por lo tanto, ameritaba modificar.

¿No es, por lo tanto, una contradicción acusar constitucionalmente a una jueza por los efectos de haber aplicado una norma que el propio legislador reconoció que era defectuosa? Por supuesto, el juez tiene la tarea de interpretar e integrar el derecho de la manera más orgánica y razonable posible, llenando vacíos y salvando contradicciones. Pero esta facultad interpretativa tiene un límite. De otro modo, significaría que la labor legislativa es un ejercicio ocioso, pues siempre acabaría siendo responsabilidad exclusiva de los jueces salvar los errores de la legislación.

CONCLUSIÓN

La acusación constitucional contra la ministra Silvana Donoso constituye una grave amenaza a la independencia judicial que, junto a otras actuaciones del Congreso Nacional, configuran un escenario peligroso para la autonomía de los jueces.

Los parlamentarios deben comprender que tienen el deber no sólo de respetar las decisiones de los tribunales de justicia, sino además de no amenazar a los jueces por el contenido de sus decisiones. El sentido de la acusación constitucional es controlar el

incumplimiento notorio de los deberes formales de los jueces, o bien, la aplicación errónea de la ley a sabiendas, con intención torcida y dolosa.

De aquí se sigue que el Senado debe rechazar la acusación constitucional contra la ministra Donoso, demostrando su apego al Estado de derecho por sobre el rédito político.

ⁱ Acusación constitucional por notable abandono de deberes contra la ministra de la Corte de Apelaciones de Valparaíso, Silvana Donoso, 13 de agosto de 2020.

ⁱⁱ Sentencias Corte Suprema, causas rol 8052-2015, 8116-2015, 9219-2105 y otros.

ⁱⁱⁱ Silva Bascuñán, A, Tratado de Derecho Constitucional, Tomo III: la Constitución de 1925, II, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1963, página 105.

^{iv} Id.