

Proyecto de reforma constitucional, iniciado en Moción de los Honorables Senadores señoras Sánchez y Órdenes, y señores Ibáñez, Keitel y Mirosevic, que modifica el artículo 52 de la Carta Fundamental, en materia de acusación constitucional.

Fundamentos

La acusación constitucional es fundamental porque constituye uno de los mecanismos más relevantes de control político y jurídico contemplados en la Constitución, diseñado específicamente para hacer efectiva la responsabilidad constitucional de las más altas autoridades del Estado.

Es a través de esta herramienta que se pueden proteger efectivamente intereses públicos contra los abusos del poder, cuando ellos se traducen en infracciones graves a la Constitución, las leyes o los deberes propios de los cargos.

La magnitud de la responsabilidad que impone se refleja en sus graves consecuencias: Si la acusación prospera en el Congreso Nacional, la autoridad acusada sufre la destitución inmediata de su cargo y queda inhabilitada absolutamente para desempeñar cualquier función pública, sea o no de elección popular, por un término de cinco años.

De esta manera, la acusación constitucional es la máxima herramienta de responsabilidad institucional, y su correcta aplicación debe descartar que sea utilizada abusivamente como una simple arma de confrontación política entre oficialismo y oposición.

Sin embargo, durante los últimos años se ha observado una utilización cada vez más frecuente de esta herramienta, que en numerosos casos la ha transformado en un instrumento de disputa política contingente, antes que en el mecanismo extraordinario, de ultima ratio, de responsabilidad constitucional que la Carta Fundamental concibió.

Esta evolución no sólo responde a factores de coyuntura política, sino también a un problema de diseño institucional. El régimen vigente mantiene inalterados los requisitos para promover una acusación constitucional, pese a que la composición de la Cámara de Diputadas y Diputados fue modificada sustancialmente mediante la reforma al sistema electoral introducida por la Ley N° 20.840. Como consecuencia de ello, el respaldo parlamentario actualmente exigido representa una proporción significativamente menor del total de los integrantes de la Cámara que aquella considerada por el constituyente al establecer esta institución, reduciendo los costos políticos para activar un mecanismo concebido para situaciones excepcionales.

Por otra parte, el sistema constitucional contempla diversas herramientas de fiscalización política que permiten a la Cámara de Diputadas y Diputados ejercer control respecto de los actos de gobierno. Entre ellas destacan las citaciones a ministros de Estado, las sesiones especiales y las comisiones investigadoras.

La existencia de estos mecanismos responde a una lógica de gradualidad institucional, en cuya virtud los instrumentos de control más intensos deben utilizarse cuando los mecanismos ordinarios resultan insuficientes para esclarecer los hechos o exigir responsabilidades políticas.

En tal sentido, resulta razonable que la acusación constitucional respecto de ministros de Estado sea precedida por el ejercicio de facultades ordinarias de fiscalización, permitiendo así que la Cámara cuente con mayores antecedentes antes de activar un procedimiento que puede culminar con la destitución de una autoridad.

Durante gran parte del período transcurrido entre el retorno a la democracia y el año 2018, la acusación constitucional fue un mecanismo de utilización relativamente excepcional: entre 1990 y 2018 se presentaron aproximadamente una veintena de acusaciones contra diversas autoridades, muchas de las cuales no prosperaron o se promovieron frente a situaciones de particular gravedad institucional.

Esta tendencia se alteró de manera significativa a partir de 2018. Durante el segundo gobierno del Presidente Sebastián Piñera (2018-2022) se presentaron múltiples acusaciones contra ministros de Estado y otras autoridades, entre ellas las dirigidas contra los ministros de Educación Marcela Cubillos y Raúl Figueroa; contra el ministro del Interior Víctor Pérez; contra el ex ministro del Interior Andrés Chadwick; contra el intendente metropolitano Felipe Guevara; y, finalmente, contra el propio Presidente de la República. Varias de estas iniciativas fueron rechazadas por el Congreso Nacional, mientras que otras prosperaron parcialmente, dando cuenta de una creciente tendencia a recurrir a este mecanismo frente a controversias eminentemente políticas.

La misma dinámica se repitió durante el gobierno del Presidente Gabriel Boric (2022-2026), período en que se promovieron acusaciones contra las ministras de Justicia, Marcela Ríos, y del Interior, Carolina Tohá; contra los ministros Marco Antonio Ávila y Giorgio Jackson; contra el ministro de Educación, Nicolás Cataldo; contra el ministro de Vivienda, Carlos Montes; y contra diversas autoridades judiciales y administrativas. Al igual que en el período anterior, la mayoría de estas acusaciones no concluyó en una destitución efectiva, reflejando que en muchos casos el mecanismo fue utilizado como una herramienta de presión política o de señalización pública.

En conjunto, ello significa que en menos de una década se ha concentrado una proporción significativa de todas las acusaciones constitucionales promovidas desde el retorno a la democracia. Una institución concebida para situaciones excepcionales ha comenzado así a transformarse en una herramienta habitual de la disputa política contingente.

Resulta especialmente relevante que una parte importante de estas acusaciones fue rechazada por las respectivas cámaras o no alcanzó los quórum necesarios para prosperar. Ello demuestra que, en numerosos casos, el instrumento se utilizó aun sin existir consenso suficiente respecto de la existencia de una infracción constitucional grave, circunstancia que refuerza la necesidad de revisar los incentivos institucionales actualmente vigentes.

La reiteración de acusaciones constitucionales genera costos para el funcionamiento del Estado, distrae a las autoridades de sus funciones principales, fomenta la polarización política y deteriora la percepción ciudadana respecto de las instituciones democráticas. A ello se suma su efecto sobre la credibilidad institucional del país y la mayor incertidumbre que proyecta a ojos de Estados e inversionistas extranjeros.

El derecho comparado confirma que las democracias consolidadas reservan los mecanismos de destitución política para hipótesis especialmente graves, estableciendo requisitos, estándares probatorios o filtros institucionales que permiten distinguir las legítimas diferencias políticas de aquellas conductas que comprometen efectivamente la responsabilidad constitucional de una autoridad.

En Estados Unidos, el procedimiento de impeachment se reserva para hipótesis de especial gravedad (traición, soborno u otros delitos y faltas graves contra el orden constitucional), y la remoción requiere la aprobación de una mayoría calificada de dos tercios del Senado, exigencia que obliga a construir amplios consensos políticos antes de adoptar una decisión de tal magnitud.

En Alemania, la destitución del Presidente Federal sólo puede promoverse ante el Tribunal Constitucional Federal por infracciones dolosas a la Constitución o a las leyes federales, con intervención de órganos tanto políticos como jurisdiccionales, modelo que privilegia la estabilidad institucional y evita que controversias políticas ordinarias se transformen en causales de remoción.

En España no existe una institución equivalente a la acusación constitucional chilena respecto de los ministros de Estado: la responsabilidad política se canaliza principalmente mediante la censura parlamentaria al Gobierno como órgano colegiado, sujeta a exigentes requisitos políticos y parlamentarios, evitándose así el uso recurrente de acciones dirigidas contra autoridades individuales por diferencias políticas o controversias contingentes.

Asimismo, una característica común de estos sistemas es que los mecanismos de responsabilidad política de mayor impacto se encuentran rodeados de exigencias procedimentales y umbrales de activación reforzados, precisamente para asegurar que respondan a consensos políticos amplios y a infracciones de especial gravedad, y no a mayorías circunstanciales o a incentivos de utilización estratégica.

De esta experiencia se desprende que los sistemas institucionales más desarrollados buscan equilibrar dos objetivos igualmente relevantes: asegurar la responsabilidad de las autoridades públicas frente a infracciones graves y, al mismo tiempo, resguardar la estabilidad de las instituciones democráticas frente a incentivos de utilización abusiva o excesivamente frecuente. En contraste, la relativa facilidad con que pueden promoverse acusaciones en Chile, sumada a la ausencia de filtros institucionales suficientes para desincentivar aquellas manifiestamente infundadas, ha contribuido a la progresiva banalización de una herramienta concebida para circunstancias excepcionales.

Por ello resulta necesario perfeccionar el diseño constitucional vigente, fortaleciendo el carácter extraordinario de la acusación constitucional, promoviendo una mayor rigurosidad jurídica en su interposición y favoreciendo la construcción de consensos amplios antes de activar procedimientos que pueden culminar en la destitución e inhabilitación de altas autoridades de la República.

Objeto del proyecto

El proyecto busca fortalecer las exigencias de admisibilidad de la acusación constitucional, precisar sus efectos y modernizar su tramitación, sin alterar su naturaleza, finalidad ni destinatarios.

Asimismo, la iniciativa busca restablecer la proporcionalidad originalmente prevista por el constituyente entre el respaldo parlamentario necesario para activar este mecanismo y la integración de la Cámara de Diputadas y Diputados, adecuando su diseño a la actual configuración del sistema político y reforzando su carácter excepcional.

Contenido

Las modificaciones que introduce el proyecto al artículo 52 N° 2 pueden agruparse en cinco reformas, cuyo sentido y alcance se explican a continuación, contrastándolas con el texto constitucional vigente:

1. Derecho a defensa letrada.

Se incorpora de manera expresa el derecho de la persona afectada a designar a un abogado para su representación en todas las etapas de la acusación constitucional, pudiendo asistir e

intervenir en las respectivas sesiones de sala y comisión. Esta norma eleva a rango constitucional una garantía de debido proceso, asegurando que quien es objeto de una acusación pueda ejercer adecuadamente su defensa a lo largo de todo el procedimiento.

2. Fiscalización previa.

Se incorpora una exigencia inédita: tratándose de los Ministros de Estado, será requisito previo para interponer la acusación haber ejercido antes la facultad fiscalizadora de citación prevista en el artículo 52 N° 1, letra b), de la Constitución. De este modo se establece una gradualidad en el control político: antes de recurrir al instrumento más severo (la acusación constitucional) deberá haberse empleado el mecanismo ordinario de fiscalización, permitiendo que el Ministro comparezca, responda y rinda cuenta de su gestión. La medida promueve la rigurosidad y la deliberación previa, y desincentiva el uso de la acusación como primera y directa reacción frente a controversias políticas.

3. Patrocinio mínimo.

El texto vigente exige que la acusación sea formulada por “no menos de diez ni más de veinte” de los miembros de la Cámara. La reforma reemplaza esa banda por un umbral único de “a lo menos veinte” diputadas y diputados, elevando el piso de patrocinio y eliminando el tope máximo. Con ello, la sola presentación de una acusación requerirá un respaldo parlamentario más amplio, lo que opera como un primer filtro frente a acusaciones promovidas por grupos reducidos y refuerza el carácter excepcional del mecanismo. La exigencia se justifica, además, por los cambios en la composición de la Cámara, cuyo aumento de integrantes había reducido en términos relativos el peso del mínimo originalmente previsto.

Si bien una adecuación estrictamente proporcional a la integración actual de la Cámara podría justificar un umbral incluso superior, la presente reforma opta deliberadamente por exigir el patrocinio de, a lo menos, veinte diputadas y diputados. Esta cifra permite corregir el desajuste producido tras la ampliación de la Cámara, recuperando parte de la proporcionalidad originalmente prevista por el constituyente, sin elevar las exigencias a un nivel que pueda dificultar injustificadamente el ejercicio de una de las principales facultades fiscalizadoras de la Cámara de Diputadas y Diputados. Se busca, así, alcanzar un equilibrio entre la estabilidad institucional y la eficacia del control democrático.

4. Quórum de admisibilidad.

En el régimen vigente, para declarar que ha lugar la acusación se exige la mayoría de los diputados en ejercicio únicamente respecto del Presidente de la República y de los gobernadores regionales, mientras que en los demás casos basta la mayoría de los diputados presentes. La reforma unifica el estándar y exige, en todos los casos, el voto de la mayoría

de los diputados en ejercicio. Al sustituir el quórum de “presentes” por el de “en ejercicio”, se eleva el respaldo necesario para acoger la acusación y se asegura que la decisión exprese la voluntad mayoritaria del conjunto de la Cámara, y no solo de quienes se encuentren presentes en la sesión respectiva.

5. Régimen de suspensión y exclusión del Presidente de la República.

La reforma sistematiza los efectos de la declaración de admisibilidad. Mantiene la regla según la cual el afectado queda suspendido de sus funciones desde que la Cámara declara que ha lugar la acusación (suspensión que cesa si el Senado la desestima o no se pronuncia dentro de los treinta días siguientes) y la hace aplicable a los casos de las letras b), c), d) y e). Al mismo tiempo, establece expresamente que la suspensión no procederá en caso alguno respecto del Presidente de la República (letra a), resguardando la continuidad del ejercicio del cargo presidencial mientras no exista un pronunciamiento del Senado.

Por las razones expuestas precedentemente, los y las senadoras que suscribimos presentamos el siguiente

Proyecto de Reforma Constitucional

Artículo Único:

Sustitúyase el Art. 52 inciso primero, numeral 2 de la Constitución Política de la República por el siguiente texto normativo:

“2) Declarar si han o no a lugar las acusaciones que a lo menos veinte de sus miembros formulen contra las siguientes personas:

- a) Del Presidente de la República, por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, o infringido abiertamente la Constitución o las leyes. Esta acusación podrá interponerse mientras el Presidente esté en funciones y en los seis meses siguientes a su expiración en el cargo. Durante este último tiempo no podrá ausentarse del país sin acuerdo de la Cámara.
- b) De los Ministros de Estado, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación, por infringir abiertamente la Constitución o las leyes o haber dejado estas sin ejecución; y por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno.
- c) De los magistrados de los tribunales superiores de justicia y del Contralor General de la República, por notable abandono de sus deberes. Los magistrados no podrán

en ningún caso ser acusados por el mérito de las resoluciones que dictaren.

- d) De los generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas Armadas, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación.
- e) De los Gobernadores regionales, representantes del Presidente de la República en las regiones y provincias y de la autoridad que ejerza el gobierno en los territorios especiales a que se refiere el artículo 126 bis por infracción de la Constitución; y por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno.

La acusación se tramitará en conformidad a la ley institucional relativa al Congreso Nacional.

Para declarar que ha lugar la acusación se necesitará el voto de la mayoría de los diputados en ejercicio.

Solo las acusaciones referidas en los números b), c), d) y e) podrán interponerse mientras el afectado esté en funciones o, durante los tres meses siguientes a la expiración en su cargo. Interpuesta dicha acusación, el afectado no podrá ausentarse del país sin permiso de la Cámara y no podrá hacerlo en caso alguno si la acusación ya estuviere aprobada por ella. El acusado, en tales casos, quedará suspendido en sus funciones desde el momento que la Cámara declare que ha lugar la acusación. La suspensión cesará si el Senado desestimare la acusación o si no se pronunciare dentro de los treinta días siguientes. En ningún caso aplicará la suspensión tratándose del literal a) del presente numeral.

Tratándose de los Ministros de Estado, la acusación constitucional sólo podrá interponerse una vez ejercida previamente la facultad contemplada en la letra b) del numeral 1) de este artículo.

El acusado tendrá derecho a ser asistido por abogado habilitado para el ejercicio de la profesión durante toda la tramitación de la acusación constitucional, quien podrá asistir e intervenir en las respectivas sesiones de sala y comisión.”