



SESIÓN 5ª, ORDINARIA, ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL DEDUCIDA EN CONTRA DEL MINISTRO DE DESARROLLO SOCIAL Y FAMILIA, SEÑOR GIORGIO JACKSON DRAGO. AL PERÍODO LEGISLATIVO 2022-2026, CELEBRADA EN MARTES 17 DE ENERO DE 2023. SE ABRE A LAS 10:18 HORAS.

SUMARIO.

La sesión tiene por objeto recibir la exposición de los siguientes invitados:

- El académico, señor José Miguel Valdivia, junto a los abogados señora Isidora Donoso y señor Tomás Izquierdo.
- El abogado, Domingo Lovera.
- El abogado, Luis Silva.

ASISTENCIA.

Preside su titular, de manera presencial, la diputada señora Clara Sagardia.

Asisten las y los diputados señores Bernardo Berger, Joaquín Lavín y Ericka Ñanco.

Concurren, además, los y las diputadas señoras María Francisca Bello, María Mercedes Bulnes, Gonzalo De la Carrera, Enrique Lee, Daniel Manouchehri, José Carlos Meza, Mauricio Ojeda, Catalina Pérez, Marcela Riquelme, Agustín Romero, Jaime Sáez, Luis Sánchez, Stephan Schubert, Consuelo Veloso y Gael Yeomans.

Actúan como Abogado Secretario de la Comisión el señor Álvaro Halabi Diuana, como Abogada Ayudante la señora Carolina Salas Prüssing y, como secretaria ejecutiva, la señorita Luz Barrientos Rivadeneira.

CUENTA.

La Comisión recibió los siguientes documentos:

- 1.- Excusa de la diputada señora Karol Cariola, quien no podrá estar presente en la sesión de hoy, por encontrarse delicado de salud.
- 2.- Excusa de la profesora de la Universidad de Chile, señora Ximena Insunza, por no poder concurrir a la sesión de hoy.
- 3.- Confirmación para asistir a la sesión de hoy de los abogados, señores Luis Silva y Domingo Lovera.

ACUERDO.

La Comisión acordó sesionar mañana miércoles 17 de enero de 10:30 a 13:00 horas con el objeto de pronunciarse sobre la procedencia de la Acusación Constitucional.

ORDEN DEL DÍA.**Recibir la exposición de las siguientes personas.**

- El académico, señor José Miguel Valdivia, junto a los abogados señora Isidora Donoso y señor Tomás Izquierdo.
- El abogado, Domingo Lovera.
- El abogado, Luis Silva.

Habiéndose cumplido el objeto de la sesión, se levanta a las **12:33** horas.

El detalle de las exposiciones realizadas y el debate suscitado en torno a ellas quedan registrados en un archivo de audio disponible en la Secretaría de la Comisión y en un [video](#) publicado en la página www.democraciaenvivo.cl

ÁLVARO HALABI DIUANA
Secretario Abogado de la Comisión

VERSIÓN TAQUIGRÁFICA:

**COMISIÓN ENCARGADA DE ESTUDIAR LA PROCEDENCIA DE LA ACUSACIÓN
CONSTITUCIONAL DEDUCIDA EN CONTRA DEL MINISTRO DE DESARROLLO
SOCIAL Y FAMILIA, SEÑOR KENNETH GIORGIO JACKSON DRAGO**

SESIÓN EN FORMATO MIXTO:

(Presencial y vía telemática)

Sesión 5ª, celebrada en martes 17 de enero de 2023,
de 10:18 a 12:37 horas.

Preside la diputada señora Clara Sagardia.

Asisten las diputadas Ericka Ñanco, y los diputados Bernardo Berger y Joaquín Lavín.

Concurren, además, las diputadas Mercedes Bulnes, Marcela Riquelme, Consuelo Veloso, Gael Yeomans, y los diputados Daniel Manouchehri, Mauricio Ojeda, Jaime Sáez, Luis Sánchez y Stephan Schubert.

Asisten, en calidad de invitados, el profesor de derecho administrativo de la Universidad de Chile, señor José Miguel Valdivia, junto a los abogados señora Isidora Donoso, señor Tomás Izquierdo, señores Domingo Lovera y Luis Silva.

También está presente la abogada de la defensa, señora Claudia Sarmiento.

TEXTO DEL DEBATE

-Los puntos suspensivos entre corchetes corresponden a interrupciones en la transmisión telemática.

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- En el nombre de Dios y de la Patria, se abre la sesión.

El señor Secretario dará lectura a la Cuenta.

*-El señor **HALABÍ** (Secretario) da lectura a la Cuenta.*

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Sobre la Cuenta, ofrezco la palabra.

Ofrezco la palabra.

Esta sesión tiene por objeto recibir la exposición de los siguientes invitados: el profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Chile, señor José Miguel Valdivia, junto a los abogados señora Isidora Donoso, señor Tomás Izquierdo, y los abogados señores Domingo Lovera y Luis Silva.

La profesora de la Universidad de Chile, señora Ximena Insunza, se excusó de asistir.

Todos los invitados están conectados vía telemática, en consideración de la comisión para empezar a recibirlos.

Tiene la palabra el profesor José Miguel Valdivia.

El señor **VALDIVIA** (profesor de derecho administrativo de la Universidad de Chile) [vía telemática].- Señora Presidenta,

vengo en calidad de profesor de Derecho Administrativo, docente de la Universidad de Chile.

He tenido en conocimiento de la acusación, dado que fui citado a esta audiencia y se me reenvió el texto.

Tengo que decir cuatro o cinco cosas.

En primer lugar, esta es una acusación que se dirige en contra de un ministro de Estado y es necesario tomar en consideración, a la hora de valorar las acusaciones que se ciernen en contra de él, cuál es precisamente la posición de un ministro de Estado, la posición institucional.

Un ministro de Estado es un agente público que tiene una singularidad cierta en el panorama institucional chileno. Los ministros son colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República y están encargados de una cartera sectorial, de un ámbito específico de materias, en las cuales incide la acción pública. Tienen una relación de confianza con el Presidente de la República, particularmente intensa e importante, de manera que solo perdiendo esa confianza dejan de estar en su puesto.

Los ministros cumplen un papel político de primer nivel. No son estructuras meramente administrativas; sin duda, ocupan un lugar dentro de la estructura organizativa del aparato público del Estado chileno; pero, sobre todo, son agentes que cumplen un papel político importante.

Desde esa perspectiva, los ministros cumplen un rol de puente con el Congreso Nacional: el ministro es un interlocutor del gobierno ante el Congreso, ante los parlamentarios.

En general, y esto es simplemente para completar esta semblanza de los ministros de Estado, los ministerios son instituciones que no están dedicadas a la administración del Estado directamente, no están volcados a la ejecución de políticas públicas. Al contrario, están volcados al diseño de políticas públicas, a la construcción de la política más que a su implementación, pues su implementación depende de servicios públicos. Hay una distinción importante entre ministerios y servicios públicos, que es útil valorar a la hora de considerar las acusaciones en contra del ministro Jackson.

En segundo lugar, la estructura orgánica del ministerio también es importante para tomar en cuenta las acusaciones.

Primero, un ministerio es una institución organizativa compleja, que reúne distintas autoridades en su seno. Sin duda, el ministro es el encargado de la conducción superior del ministerio, pero la administración interna corresponde a otras autoridades. De hecho, en la institucionalidad de todos los ministerios se concibe una figura, que es el subsecretario, que es designado corrientemente como el jefe del servicio, el jefe organizativo del servicio.

Hay algunos ministerios que tienen más de un subsecretario, como es, justamente, el caso del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. En ese contexto, es necesario definir, a través de la ley, cuál de los distintos subsecretarios es el encargado de la administración interna y el servicio del ministerio.

Los subsecretarios son, pues, estos agentes internos del ministerio que cumplen un papel importante en la gestión doméstica, en la gestión interna del servicio.

Un par de textos legales que se refieren a esta cuestión lo afirman de manera bastante clara.

El decreto ley N° 1028, de 1975, precisa las atribuciones y deberes de los subsecretarios de Estado y reconoce a estos funcionarios, textualmente, "especial responsabilidad en la administración y servicio interno del Ministerio."

Esa misma concepción de asignar al subsecretario una responsabilidad en la administración y servicio interno del ministerio, es ratificada por una ley más reciente, la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado, cuyo artículo 21 dice que a los subsecretarios "Les corresponderá coordinar la acción de los órganos y servicios públicos del sector, actuar como ministros de fe, ejercer la administración interna del Ministerio y cumplir las demás funciones que les señale la ley."

En el Ministerio de Desarrollo Social y Familia hay tres subsecretarías: la de Evaluación Social, la de Servicios Sociales y la de la Niñez. En general, corresponde al

subsecretario de Servicios Sociales la coordinación con los distintos servicios públicos que dependen de la cartera o que se relacionan con la cartera, salvo en lo que concierne al recientemente creado Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, cuya coordinación le corresponde a la Subsecretaría de la Niñez.

Aparte de los subsecretarios, en la estructura organizativa de los ministerios, es necesario tomar en consideración la figura de los secretarios regionales ministeriales, los seremis. La concepción canónica, la concepción estándar que podemos tener respecto de los seremis es la idea de un agente desconcentrado territorialmente del ministerio respectivo, vale decir, se trata de un agente del ministerio desplegado en el territorio, que tiene a su cargo una serie de tareas propias que ejerce por cuenta del ministerio.

La idea de desconcentración administrativa da cuenta justamente de esta radicación de competencias en un órgano subalterno dentro de la institucionalidad de un servicio. Obviamente, el jefe sigue siendo el ministro y, para efectos organizativos, el subsecretario; pero existen, además, estos agentes desplegados en los territorios, que son los seremis, que cumplen tareas específicas en el ministerio, pero por su propia mano.

Los seremis son órganos de una indudable naturaleza política; son designados por el Presidente de la República sobre la base de criterios de confianza política y, entonces, también permanecen en sus puestos mientras esa confianza dure. La dependencia del Presidente de la República da cuenta del fuerte componente político que tienen estos funcionarios.

Esta misma idea de la extrema confianza que necesita un seremi para acceder y permanecer en su puesto da cuenta de la necesidad de alinearse con la acción política que promueve el gobierno, a tal punto que, si se desmarca de esa línea, puede perder la confianza y, por ende, también cesar en su carrera política o en sus responsabilidades políticas momentáneamente.

Estas apreciaciones son relevantes para algunos de los capítulos de la acusación que se discute en la comisión. La

legitimidad política de los seremis depende no de una decisión de la ciudadanía, pues carecen de una legitimidad democrática directa. Nadie elige a los seremis más que el Presidente de la República. Toda su legitimidad deriva de su adscripción al gobierno y conservan esa legitimidad en la medida en que se mantengan alineados con la dirección política del gobierno. No hay atributos personales que justifiquen su permanencia en las funciones que deben cumplir. Al contrario, justamente es esa confianza política, esa aptitud para ejecutar las líneas de acción política que promueve el gobierno, lo que justifica su permanencia en sus tareas.

En consecuencia, no hay irregularidades por parte de un ministerio, por parte de un ministro, en la pretensión de impartir instrucciones o líneas de acción a un seremi, que es lo que ha ocurrido en uno de los capítulos que se discuten en el marco de esta acusación.

La relación entre ministerios y servicios descentralizados que se relacionan con el gobierno a través de ellos. La idea central que determina la relación entre un ministro y los servicios públicos descentralizados, los servicios públicos que cuentan con algún grado de autonomía, pero que se relacionan con el gobierno a través de ese ministerio, es una relación de supervigilancia. Este es un concepto bien tradicional, pero relativamente impreciso.

Hablamos de supervigilancia; también podemos hablar de tutela, expresión antigua que ha ido perdiendo prestigio entre nosotros, porque tiene algunas resonancias un poco complejas.

Pero la idea de la supervigilancia no tiene un contenido específico propio. En general, se concibe simplemente como un vínculo más débil, un vínculo menor en intensidad que el de la jerarquía. Una relación particular que existe entre el centro de poder, el gobierno, y una determinada institución, que cuenta con algún grado autonomía.

Se trata de un poder imperfecto, vale decir, un poder que no puede ser pleno, porque, de lo contrario, conduciría a negar justamente aquella autonomía que se trata de asignarle al servicio descentralizado.

En general, la supervigilancia se materializa en algunas atribuciones específicas del centro de poder respecto de la designación de los funcionarios directivos de los órganos descentralizados, como el nombramiento, específicamente.

El nombramiento, que no necesariamente es simétrico con la remoción, con la cesación en funciones de los funcionarios directivos del órgano descentralizado, implica, en general, una cierta supervisión, la posibilidad de impartir algunas instrucciones, pero no se canaliza a través de herramientas técnicas típicas específicas que permitan incidir en la gestión concreta de los servicios descentralizados. No hay posibilidad de un recurso jerárquico y, si hubiera algo parecido, en la práctica lo designa como un recurso jerárquico impropio, lo cual es muy inusual, muy ocasional que eso ocurra. No existen herramientas posibles de revisión formal, a través de los cauces estandarizados que contempla el derecho administrativo.

En suma, la idea de supervigilancia es un concepto atractivo, importante, pero relativamente impreciso en sus contornos. Para apreciarlo en concreto en su virtualidad, es necesario revisar detenidamente las condiciones legales que marcan esa relación entre el centro de poder y el servicio descentralizado.

Hablo de servicio descentralizado justamente porque entre los capítulos de la acusación constitucional se describen una serie de acontecimientos vinculados con la gestión de la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (Conadi), un servicio descentralizado que se vincula con el gobierno a través del Ministerio del Interior y Desarrollo Social Y Familia y, por otro lado, con el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia, que últimamente llamamos Servicio Mejor Niñez, que también tiene el carácter de servicio descentralizado.

Entonces, este marco teórico que se centra en torno a la figura de la supervigilancia, permite analizar las connotaciones de la acusación en relación con los dos grandes capítulos: el vinculado con la Conadi y el relacionado con el Servicio Mejor Niñez.

En el caso de la Conadi, a mi modo de ver, se discuten una

cuestión importante y otra de menor relevancia. Se discute acerca de la ejecución presupuestaria del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas. Se cuestiona que la Conadi no ha ejecutado completamente su presupuesto en materia del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas y que contaba con recursos superiores a los que ha gastado durante 2022. También se discute acerca de operaciones puntuales de adquisición de tierras en condiciones particulares, las cuales se encontraban en una posesión o tenencia perturbada.

La idea de supervigilancia no permite abordar con suficiente rigor estos casos. Las herramientas de acción con que cuenta el ministro para incidir en estas operaciones son -no diría siquiera limitadas, son prácticamente nulas-. Por ejemplo: podrá impartir instrucciones *ex ante*, podrá pedir rendición de cuentas con posterioridad. Pero la eficacia de esa gestión está radicada justamente en los órganos descentralizados que cuentan -insisto- con un grado importante de autonomía.

Ahora bien, quiero referirme brevemente a la cuestión relativa a la ejecución presupuestaria, respecto de lo cual hay una denuncia importante. Se pretende que la infraejecución presupuestaria, el hecho de no haber gastado todos los dineros disponibles, sería una especie de infracción legal o ilícito constitucional o legal.

Es necesario tomar en consideración, sin duda, para apreciar el mérito de este capítulo, la naturaleza singular de la ley de Presupuestos. Normalmente, dicha ley habilita a los distintos organismos públicos a ejecutar sus tareas. Los habilita materialmente y les confiere posibilidades reales de ejecutar su función. No es una ley estrictamente obligatoria que imponga mandatos que deben ejecutarse necesariamente; por el contrario, se trata de una ley habilitante, que confiere posibilidades de acción.

Sin duda, la contravención directa de esta ley se produce y es problemática cuando, por ejemplo, los servicios públicos gastan más dinero de aquel que les ha posibilitado justamente la ley de Presupuestos. Pero la infraejecución, la posibilidad de no gastar todo ese dinero, no configura una infracción legal

en sentido estricto. No importa una infracción a la ley, porque justamente esa ley hace posible la ejecución de las tareas. Es una ley que empodera y no constriñe a ningún servicio público ni a ninguna institución administrativa a actuar en determinado sentido.

Además, las condiciones de ejecución presupuestaria, en más o en menos, en términos cuantitativos, pueden explicarse por una serie de razones particulares y complejas. Particularmente, en el ámbito del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas, las posibilidades concretas de adquisición de tierras o de aguas indígenas está vinculada con variables de mercado, ante todo, a condiciones de precio, por ejemplo; pero también a la aptitud de los predios o los derechos de agua de que se trate, para responder a los requerimientos de las comunidades indígenas interesadas.

Entonces, es necesario articular una serie de criterios que permitan hacer conversar estas necesidades del servicio con la realidad de mercado. No es necesario gastar todas las partidas presupuestarias o todos los dineros que se han atribuido a un servicio en tierras que no se van a utilizar. Por lo demás, en la acusación no se indican acciones específicas que el gobierno o que ni siquiera la Conadi haya debido practicar o dejar de practicar.

Quiero llamar la atención sobre esto. No hay una especificación concreta respecto de las acciones que haya debido hacerse para remediar lo que hoy se percibe por algunos como una irregularidad. Al contrario, admitir una interferencia directa por parte del gobierno en la ejecución de las políticas relativas a la adquisición de tierras también sería problemático.

La Conadi es un servicio que está desplegado en el territorio, que cuenta con una apreciación fina respecto de las diversas necesidades de las distintas etnias que están interesadas en la adquisición de tierras, y que cuenta también con una percepción específica sobre las particularidades de cada territorio. Hay buenas razones, de buena gestión, de buen uso de los recursos públicos que hacen conveniente escuchar a

esa institución y evitar una mirada centralista desde arriba que oriente, desde una manera autoritativa, las líneas de ejecución que podría practicar la Conadi.

Por último, en relación con esta materia, se critica un déficit relativo a la agenda indígena. Entiendo que esta es una acusación vinculada o conexas temáticamente con la cuestión de la Conadi, pero tiene un alcance mucho mayor. No se refiere únicamente a la gestión de la Conadi, sino más bien a una línea de acción gubernamental. Es un reproche general a la conducción del gobierno en materia indígena y habría que preguntarse si el gobierno no tiene o si en Chile no existe una agenda indígena.

Tengo la sensación de que todos los años discutimos, por ejemplo en el marco de la ley de Presupuestos o en diversas otras iniciativas, las posibilidades de acción en relación con la cuestión indígena. Aquí no hay un problema de agenda indígena; a lo mejor, hay una preocupación por la suficiencia o insuficiencia de las políticas que se desarrollan en este campo.

Se cuestiona, también en relación con estas materias, que el ministro habría sido despojado de la coordinación de un determinado plan que ha sido atribuido a otro ministerio. Francamente, aquí la acusación no tiene ninguna razón de ser, da cuenta de que la conducción de una determinada línea de acción política simplemente ya no le corresponde al ministro Jackson.

En relación con el caso del Servicio Mejor Niñez, la acusación constitucional -uno de los capítulos de ella- recae fundamentalmente en la existencia de procedimientos administrativos de invalidación. Se refiere a procedimientos de licitación que, con el objeto de celebrar una serie de contratos, de seleccionar a contratistas, seleccionar, en el fondo, a colaboradores de este servicio, se habrían visto defraudados o frustrados por medio de procedimientos contrarios de invalidación.

La acusación discurre latamente sobre estas materias, y lo que hay que decir aquí al respecto es que la invalidación es

simplemente una herramienta que permite a la autoridad administrativa, a la autoridad pública, reencauzar sus esfuerzos dentro del marco de la ley. La invalidación está reservada únicamente a las operaciones ilegales; es un mecanismo de anulación de operaciones ilegales por parte de la administración, es decir, de los servicios públicos, de los organismos públicos.

Cada vez que hay una irregularidad que concierne a cualquier materia, pero una irregularidad legal que concierne, sobre todo, a problemas...

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Pido a nuestro invitado que vaya concluyendo, porque tenemos que recibir a más personas.

El señor **VALDIVIA** (profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Chile) [vía telemática].- Muy bien, en cinco minutos voy a ir cerrando mis ideas.

Lo que quiero decir es que una operación de invalidación administrativa busca salvaguardar el Estado de derecho, porque propende a orientar la ejecución de las acciones políticas, de las líneas de ejecución de la política pública, dentro del marco de la ley.

Es muy peculiar que se reproche a una institución administrativa que vele por el buen uso de los recursos públicos, que vele por la incolumidad de las operaciones legales y de las operaciones jurídicas de la administración.

Además, la invalidación no impide la ejecución de la política por otros cauces; por ejemplo, a través de procedimientos de urgencia, de contratos de urgencia, de contratos de menor alcance, etcétera.

Por último, quiero referirme -en aras del tiempo voy a hacerlo en solo dos minutos- a la acusación relativa a las oficinas locales de la niñez (OLN). Este es otro de los capítulos de la acusación. Se plantea que el ministro Jackson no habría ejecutado suficientemente la ley, porque no se habrían creado las distintas oficinas locales de la niñez.

Aquí hay varios problemas importantes de la acusación.

Diría que el primero y más grave de todos ellos es que la

ley que instituye estas oficinas locales de la niñez es una ley del año pasado, de 2022, la ley N° 21.430, y en el artículo primero transitorio atribuye un plazo de cinco años para la creación de las oficinas locales de la niñez. Se está reprochando, porque no se han creado oficinas locales de la niñez, pero hay un plazo todavía pendiente de cuatro años más para crearlas.

En segundo lugar, es necesario considerar que estas oficinas locales de la niñez no dependen únicamente del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, necesitan la firma del Ministerio de Hacienda. Es necesario, entonces, ponderar las condiciones económicas presupuestarias generales que implican la creación de estas instituciones.

Son instituciones raras las oficinas locales de la niñez, tienen una especie de doble dependencia; están radicadas en las municipalidades y dependen administrativamente de ellas, pero técnicamente del Ministerio de Desarrollo Social y Familia. Así se prevé, así se contempla. Esa doble adscripción administrativa es compleja y da cuenta de que estamos en presencia de una figura muy sofisticada que necesita ser creada con mucha tranquilidad.

Es necesario ponerse de acuerdo con los alcaldes de cada comuna o de cada agrupación de comunas, y eso también anticipa complejidades. No es una línea de acción política que el ministerio pueda desarrollar sin necesidad de ponerse de acuerdo con alguien más.

Por último, es necesario también tomar en cuenta, a la hora de valorar esta última acusación, que la ley no contempla un número específico de oficinas locales de la niñez. Dice que se crearán por comuna o agrupación de comunas. Entonces, hay aquí también un ámbito importante de determinación específica por parte de la autoridad política respecto de este número máximo de oficinas que se crearán. Todos estos factores dan cuenta de una flexibilidad muy importante en la ejecución de esta política.

Muchas gracias.

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Gracias, señor

Valdivia. Muy clara la exposición.

Tiene la palabra el diputado Joaquín Lavín.

El señor **LAVÍN**.- Señora Presidenta, por su intermedio, saludo a todos y agradezco la exposición de nuestro invitado.

El señor Valdivia se refirió en su larga exposición a que la Seremi es un cargo netamente político, un cargo de exclusiva confianza y que, si se pierde la confianza, se pierde el cargo. Creo que eso nadie lo pone en duda, así como tampoco la acusación.

La acusación se refiere al voto de la seremi dentro del Coeva. Entonces, yo quiero saber si, a su juicio, ese es un voto político o es un voto más bien técnico, como se ha expuesto aquí en otras presentaciones.

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Tiene la palabra el señor José Miguel Valdivia.

El señor **VALDIVIA** (profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Chile) [vía telemática].- Por su intermedio, señora Presidenta, contesto al diputado.

En la gestión de las distintas líneas de acción jurídica y política que le corresponde al gobierno inciden dos fenómenos importantes. Los órganos públicos tienen que ejecutar la ley, pero también tienen que ejecutarla con la agenda política del gobierno o del responsable político de cada servicio.

El caso de los seremis es particularmente importante. Los seremis son -como expresé hace unos minutos- cargos que dependen exclusivamente de la confianza política. Esa idea imprime todas sus acciones en cualquiera de las responsabilidades que estén llamados a asumir.

Por cierto, en la ejecución de la ley ambiental es necesario cumplirla, pero precisamente los seremis la cumplen con esa camiseta política a la cual sirven.

Insisto, el seremi no está llamado a desempeñar una agenda en razón de sus atributos personales o de su *expertise* particular; está llamado a cumplir sus tareas, porque es un órgano dependiente del gobierno, porque es un agente del mismo. En consecuencia, insisto, la impartición de órdenes, la posibilidad de que el gobierno indique cómo deben proceder en

un caso concreto, no representa ninguna irregularidad.

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Tiene la palabra el diputado Bernardo Berger.

El señor **BERGER**.- Señora Presidenta, por su intermedio, saludo a todos quienes están en la comisión y, por supuesto, a los invitados, en especial a don José Miguel Valdivia, quien está participando y exponiendo en relación con esta acusación.

Voy a hacer dos pequeñas consultas al señor Valdivia y necesitaría que él me pueda hacer algún comentario.

La primera, referida al Capítulo Segundo de esta acusación.

La ley N° 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, dispone que la comisión de evaluación debe aprobar o rechazar los proyectos sometidos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), solo en virtud del Informe Consolidado de Evaluación.

En ese sentido, ¿considera usted que las presiones que recibió la ex seremi de Desarrollo Social de la Región Metropolitana constituyen un incumplimiento a dicha ley?

Por otra parte, ¿cree usted que esas presiones constituyen un vicio esencial del procedimiento de calificación ambiental?

Por último, respecto del Capítulo Tercero, relacionado con el servicio Mejor Niñez y con los procedimientos licitatorios, que tuvieron bastantes inconvenientes en torno a la selección de colaboradores, quiero preguntarle si una autoridad que decide dejar sin efecto un acto administrativo debe ponderar o no los efectos o consecuencias de la invalidación, sobre todo si aquello genera un daño, como ocurre, por ejemplo, en lo referido a las listas de espera del servicio de Mejor Niñez.

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Tiene la palabra el abogado José Miguel Valdivia.

El señor **VALDIVIA** (profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Chile) [vía telemática].- Señora Presidenta, la observación que se formula, en términos de si hubo presiones o no, es algo que no puedo responder, ya que eso depende de circunstancias de hecho que no conozco personalmente. No obstante, no diría que hubo presiones, pues la palabra presión lleva, en sí misma, una cierta carga problemática.

Ahora bien, la referencia a la resolución sobre la base del Informe Consolidado de Solicitud de Aclaraciones, Rectificaciones o Ampliaciones (Icsara), este informe consolidado en materia ambiental, da cuenta del curso procedimental de los procedimientos de evaluación ambiental de proyectos. El orden secuencial de las actividades supone una valoración particular de este informe.

Evidentemente, el momento del procedimiento supone hacerse cargo de las distintas actuaciones que hayan venido produciéndose con anterioridad hasta ese minuto. Esto no refleja necesariamente el problema de definiciones políticas con las cuales se deba abordar el análisis de un determinado proyecto ambiental. Eso es lo que puedo decir. Entonces, yo no veo que aquí haya vicios de procedimiento. Estoy diciendo que el momento en el cual se debe pronunciar la Coeva incide en este informe consolidado y es sobre esa base debe elaborarse su actuación.

En relación con el servicio de Mejor Niñez, el diputado Berger plantea una pregunta complicada, porque siempre los procedimientos legales son peleados, sobre todo los procedimientos de contratación, de selección de contratistas y de licitación, y son fuente de irregularidades, de eventuales dilaciones o demoras. Es más, todos los controles de legalidad, por mínimos que sean, tienen algún efecto que tiende a provocar atrasos. Si alguien va a la Contraloría, desde luego, se puede generar, por ejemplo, algún atraso en la toma de razón o en la gestión de una determinada operación contractual. Asimismo, si alguien va al Tribunal de Contratación Pública, al Tribunal de Compras o a algún otro tribunal, los tribunales pueden también atrasar esas operaciones.

Ese mismo efecto se podría producir a través de la invalidación administrativa, toda vez que se deja sin efecto una determinada operación y eso va a generar algún atraso en la ejecución de la política pública.

Si esas son las consecuencias o, en términos más gráficos, si ese es el precio a pagar por tener operaciones completamente legales, entendemos que es el precio que el sistema le exige

cargar a los distintos servicios públicos.

Para cumplir con sus tareas, los servicios públicos deben cumplir, no solo satisfaciendo necesidades públicas, sino respetando la legalidad. De eso se trata el procedimiento licitatorio.

Ahora bien, hay una larga tradición jurisprudencial que indica que los órganos administrativos no solo pueden invalidar sus actos ilegales, sino que están obligados a hacerlo, vale decir, deben invalidar sus actos ilegales.

Entonces, ¿cuánta latitud de apreciación existe en ese campo? Diría que no mucha. Yo diría que la Contraloría, al contrario, exige a los órganos públicos que ejerzan sus potestades invalidatorias en presencia de estas ilegalidades o irregularidades, con prescindencia de las consecuencias materiales que eso pueda traer.

Insisto, si hay un procedimiento de licitación o si hay una licitación que se viene al agua, que se ve frustrado en sus resultados, ello no implica que la administración pueda dejar de cumplir la ley. Si hay alguna necesidad urgente, seguramente será necesario iniciar un procedimiento de contratación, de selección de contratistas más liviano, con menor nivel de tramitación engorrosa que la que representa una licitación, sobre todo si hay poco tiempo.

Las contrataciones mediante contratación directa o trato directo son muy importantes en el plano de la gestión de los servicios públicos, y es muy corriente que se recurra a ella cuando no hay tiempo, cuando es necesario satisfacer una necesidad pública en el corto plazo y no existe tiempo suficiente para practicar una licitación con toda la formalidad y ritualidad que representa.

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Tiene la palabra la diputada Ericka Ñanco.

La señorita **ÑANCO** (doña Ericka).- Señora Presidenta, por su intermedio, saludo a nuestros invitados y agradezco la exposición del señor José Miguel Valdivia.

Quiero aclarar que en ningún caso ha quedado demostrado que haya habido presiones por parte del ministro Jackson hacia la

exseremi. Lo único que hay es un pantallazo de Whatsapp, que se presentó no solo en esta comisión, sino también en la Comisión de Desarrollo Social, Superación de la Pobreza y Planificación, donde la seremi tuvo dos horas para exponer su situación y su caso.

Además, quiero manifestar que a lo largo de toda esta comisión revisora no se han demostrado argumentos contundentes para verificar que haya habido alguna vinculación del ministro Jackson con algún incumplimiento.

Dicho de otra forma, esta acusación carece de argumentos contundentes.

Señor Valdivia, en su opinión y de acuerdo con su experiencia, ¿se puede responsabilizar al ministro Jackson por las acciones y omisiones que contiene esta acusación constitucional?

Asimismo, ahondando en lo que usted mismo afirmó, respecto de que los procesos de invalidación son una salvaguarda del Estado de derecho, ¿qué hubiese pasado si estos procesos licitatorios no se hubieran invalidado?

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Tiene la palabra, señor abogado.

El señor **VALDIVIA** (profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Chile) [vía telemática].- Señora Presidenta, si no se invalidan los procesos licitatorios se puede materializar una operación que es ilegal y que está expuesta a ser derribada con posterioridad. Eso, por una parte.

La eficacia jurídica de las operaciones que se celebran con ilegalidad es problemática, toda vez que dichas operaciones pueden ser desconocidas por los tribunales y por la Contraloría *ex post*. Por otra parte, el mismo interesado o seleccionado cuenta ahí con un cierto margen que podría ser aprovechado en su beneficio o en contra de los intereses del organismo estatal en cuestión. A su vez, podrían venir terceros a tratar de derribar esa operación. Esto, además, sin contar con la posibilidad del establecimiento de responsabilidades administrativas, sumarios o medidas de esa índole, por parte de los organismos públicos.

En resumen, siempre es problemático dejar abiertas esas ilegalidades. Por lo tanto, es mejor evitar una contratación en condiciones ilegales.

¿Qué puede hacer concretamente un ministro de Estado respecto de las irregularidades que aquí se pretende denunciar?

Los capítulos son muy distintos. Los distintos capítulos que se discuten en contra del ministro Jackson son de naturaleza muy diferente. Yo diría que aquellos que se refieren a la Conadi y al Servicio Mejor Niñez, que son los capítulos primero y tercero, nunca ponen en evidencia acciones directas o personales del ministro. Por el contrario, se trata de hacerlo responsable por la gestión de otras instituciones públicas, por la gestión de la Conadi o por la del Servicio Mejor Niñez.

La práctica de las acusaciones constitucionales en el último tiempo ha ido de alguna forma -yo diría que en los últimos 10 o 15 años, incluso- rompiendo un poco la lógica de las responsabilidades individuales que pesan sobre los distintos decisores públicos en este plano, con el objeto de transferir al ministro los resultados de cada una de las operaciones singulares de los servicios públicos.

Me parece que eso no corresponde, que es un error; la responsabilidad por el mando en general es bastante excepcional en el mundo jurídico-político, tanto en el plano de las responsabilidades individuales, las responsabilidades de tipo penal -algo de esto se discute aquí-, pero también en las responsabilidades políticas.

No tiene sentido que construyamos institucionalidad específica, que gastemos mucho tiempo en crear organismos específicos con mecanismos de selección de sus decisores, de sus responsables, si al final del día asumimos que no se puede mover ni una hoja en cada uno de los servicios públicos sin que el ministro sea responsable de ese enredo.

Las únicas acusaciones singulares, directamente personales que se puedan dirigir en contra del ministro tienen que ver con los capítulos segundo y cuarto.

Volviendo sobre la pregunta, y vinculándola con la que se me formuló recién en la ronda anterior de preguntas, aquí no veo

comportamientos reprochables por parte del ministro; lo que veo es la impartición, digamos, la formulación de instrucciones, que es lo que corresponde por parte de una autoridad jerárquicamente superior respecto de los seremis.

En el Capítulo Cuarto también hay un reproche directo al ministerio: no se han creado las distintas Oficinas Locales de la Niñez, pero, nuevamente, aquí no estamos en presencia de ninguna infracción constitucional. No hay ningún ilícito constitucional, que es lo que justifica una acusación tan grave como la acusación constitucional, y que conduce a un resultado tan dramático, que no solo supone destituir a un ministro de Estado, sino también alejarlo de la vida política por un espacio de tiempo muy singular. Yo no veo aquí ninguna irregularidad que justifique una sanción de esa intensidad.

Muchas gracias, señora Presidenta.

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Vamos a cambiar la modalidad, de modo que todos los diputados que se han anotado hagan sus preguntas. Por favor, aténganse al problema, no se refieran a lo que vamos a tratar mañana ni de hacer argumentaciones. Dedíquense a hacer las preguntas que se relacionen con la exposición del invitado.

Tiene la palabra la diputada Marcela Riquelme.

La señora **RIQUELME** (doña Marcela).- Señora Presidenta, por su intermedio consulto al profesor sobre la causa, sobre la teoría de la causa en la solicitud de remoción de la seremi.

Como principio general del derecho, y en el derecho administrativo, todos los actos deben ser fundados; sin embargo, respecto de la exclusiva confianza, no es que no tenga fundamento o causa, sino que no se requiere su expresión de causa.

Eso es lo que por lo menos recuerdo, profesor, y ahí le pido a usted que me ponga al día. Mi profesor fue Eduardo Soto Kloss, así es que están muy empolvados mis conocimientos en derecho administrativo, y le pido que nos ilustre sobre la teoría de la causa en ese sentido.

Muchas gracias.

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Tiene la

palabra el diputado Mauricio Ojeda.

El señor **OJEDA**.- Muchas gracias, Presidenta. Por su intermedio, saludo a todos los presentes.

Señor José Miguel Valdivia, le pido que profundice y aclare algo que me deja preocupado.

Cuando plantea que los seremis son entes políticos, efectivamente, lo son; son designados y de exclusiva confianza de los Presidentes de la República, pero la Coeva, en particular, es un organismo que toma decisiones sobre la base de situaciones que tienen que ver con carácter técnico.

Recuerdo perfectamente sus palabras, don José Miguel, y me preocupa que usted de cierta manera valide el acto de tomar decisiones desde el punto de vista político en un organismo que toma decisiones sobre la base de cuestiones técnicas, porque, de no ser así, no existiría la Coeva y simplemente se impartirían instrucciones por parte del ministro o del Presidente de turno, a través del ministro, que es finalmente la persona que hoy ejerce una presión.

También usted cuestiona el concepto de presión, y me gustaría que también lo defina, porque cuando a uno lo obligan a votar de una determinada manera, y que está contra de lo que uno cree, desde el punto de vista técnico, que es por lo que se rige estrictamente la Coeva, eso para mí se llama presión.

Me gustaría que desarrollara esas dos cosas: el cuestionamiento respecto de que las decisiones son políticas dentro de la Coeva, y cómo explicaría la existencia del mismo; y, en segundo lugar, qué significa para usted una presión.

Muchas gracias, Presidenta.

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Tiene la palabra el diputado Daniel Manouchehri.

El señor **MANOUCHEHRI**.- Gracias, señora Presidenta.

La verdad es que al escuchar esta exposición es muy evidente que no hay ningún tipo de argumento que vincule al ministro Jackson con algún grado de responsabilidad en esto.

Por su intermedio, Presidenta, para despejar dudas respecto de esto, le pregunto al señor Valdivia si el ministro de Desarrollo Social tiene alguna competencia en el Sistema de

Evaluación de Impacto Ambiental.

Creo que sería importante que nos lo diga, porque el foco de esto parece estar puesto en esto. Entonces, sería importante saber si él tiene algún tipo de competencia para decir que, si eventualmente hubiesen sucedido esos hechos, él habría tenido algún tipo de influencia real, de competencia en esta materia.

Esa es la pregunta.

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Tiene la palabra el diputado Jaime Sáez.

El señor **SÁEZ**.- Señora Presidenta, en reiteradas ocasiones hemos visto que se ha ahondado en esta comisión, y también en instancias anteriores, sobre lo que ha ocurrido con la Coeva, donde ha quedado claro. El ministro Jackson lo dijo hace algunas semanas en la Comisión de Desarrollo Social, y la señora Hidalgo también ha reiterado en distintas oportunidades que no ha recibido presiones de ningún tipo. Por lo tanto, seguir ahondando en esta cuestión solo ilustra el circo que es esto.

Mi consulta es la siguiente. Si ella misma ha aclarado que el ministro no tuvo nada que ver con este tema, la pregunta es si es pertinente seguir ahondando en una cuestión que definitivamente parece ser que es solo un circo, repito, un circo.

Esa es la pregunta.

Gracias.

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Tiene la palabra el diputado Luis Sánchez.

El señor **SÁNCHEZ**.- Por su intermedio, Presidenta, saludo al profesor Valdivia. No nos vemos desde hace varios años, pero guardo buenos recuerdos de la universidad.

Mi pregunta va más o menos en la línea de lo que pregunta el diputado Ojeda, pero quiero reforzar un poco e ir a lo específico jurídico que está en el campo de acción del profesor.

Él decía que, evidentemente, era de toda lógica que los seremis ejercen una función que está vinculada con lo político y, por lo tanto, no es extraño que sus decisiones las tomen

también sobre la base de consideraciones políticas.

Ahora bien, me gustaría saber, sobre la base de la normativa ambiental y del rol e incidencia que tienen los seremis, como miembros del Coeva, qué normativa específica da sustento a que este proceso de toma de decisiones sería en su naturaleza político.

También quiero saber qué dice la normativa legal medioambiental respecto de cómo se expresa en este proceso de toma de decisiones la dependencia jerárquica que tienen los seremis de las autoridades superiores del ministerio. O sea, si en su rol como miembros del Coeva están sujetos a ese control jerárquico, podríamos decir, o a esa dependencia o a instrucciones que puedan venir de esos superiores dentro del ministerio.

Principalmente eso, porque existen particularidades bastantes específicas en la normativa medioambiental, que apartan un poco...

Pero, en el fondo es eso; hacer el punto de que aquí son dos normativas distintas y, por ello, quiero pedirle al profesor que ahonde un poquito más en esas diferencias que sacan del derecho general administrativo la lógica de lo que aquí ocurrió.

Gracias.

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Tiene la palabra el señor José Miguel Valdivia.

El señor **VALDIVIA** (profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Chile) [vía telemática].- Señora Presidenta, entiendo que las preguntas tienden a repetirse.

Se pregunta, en el fondo, cuál es el papel de la técnica y de la política al interior del Coeva. Ahí hay una pregunta que se repite y que también ha formulado el diputado Luis Fernando Sánchez.

No podemos pasar por alto el diseño institucional específico que hemos mantenido por espacio de tanto tiempo en el ámbito de la evaluación ambiental de proyectos. El Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, evidentemente tiene una connotación técnica específica, porque se trata de valorar los

distintos impactos ambientales que pueda tener un determinado proyecto industrial, y a ese propósito se recoge una serie de antecedentes, se exige la elaboración de un estudio, de una declaración, según corresponda, una serie de antecedentes que elaboran distintas instituciones públicas, etcétera.

Pero, la circunstancia puntual de que uno de los órganos decisores de mayor relevancia sea, precisamente, un órgano configurado colegialmente por representantes de los ministerios. Se preguntó también cuál es el papel de los ministros, que haya un consejo de ministros, más arriba, que también está encargado de resolver determinadas materias.

Eso da cuenta de un diseño institucional que no ha querido excluir y, al contrario, ha reposado y ha confiado, justamente, en decisores políticos que deben su responsabilidad y lealtad a la cosa pública, fundamentalmente, a raíz del programa de acción política por el cual ha sido electo un determinado gobierno.

Sin duda, si quisiésemos una aplicación rigurosamente técnica de la ley ambiental, probablemente habríamos escogido un diseño institucional que no recurre a responsables políticos, a personas que han sido puestas en sus cargos en razón de su adscripción a una determinada línea de acción política.

No habríamos generado esa institucionalidad; habríamos generado un organismo específicamente técnico encargado de cumplir esas disposiciones y, a lo mejor, habríamos rodeado la designación de esos responsables técnicos de una serie de garantías específicas, quizá, de Alta Dirección Pública o algo parecido, pero no es el caso. Tenemos estos órganos colegiados que son justamente instancias de conversación entre distintos responsables políticos que, en algún momento, se ponen de acuerdo en función de las distintas connotaciones de cada proyecto.

En el funcionamiento de este órgano, sobre la base de criterios de acción política, a pesar de que el sustrato de la decisión tiene que basarse en la apreciación de las componentes ambientales de un determinado proyecto, insisto, no veo irregularidad.

El papel directo del ministro en materia ambiental puede operar en otra dimensión, pero no podemos tampoco ignorar que hay una serie de exigencias administrativas que suponen la tuición de los seremis por parte de los ministros de Estado.

¿Hay presiones o no? Por cierto, las explicaciones que haya podido dar uno de los protagonistas de este incidente son relevantes a la hora de aquilatar las acusaciones que pesan en contra del ministro Jackson.

Yo diría que ya gramaticalmente la idea de presión tiene una carga peyorativa que es muy importante. Una de las acepciones más terribles, que el diccionario de la RAE da sobre presiones dice: "Acoso continuado que se ejerce sobre el adversario", por ejemplo. "Fuerza moral o influencia ejercida sobre una persona para condicionar su comportamiento", etcétera.

La idea de presión, yo diría, es una idea que está vinculada con una voluntad que se forma de manera desviada, una especie de pretensión de ejercer coacción sobre la base, a lo mejor, de la amenaza de un mal, de un daño, de una consecuencia indeseada.

Entonces, es una expresión que tiene una connotación peyorativa que es muy marcada. Yo pensaría que en el caso de las instrucciones que imparte un ministro a un personero de su dependencia no hay propiamente presiones; lo que hay es un recordatorio de cuáles son las lealtades que deben pesar, sobre todo en la ejecución de la ley.

La última pregunta es muy teórica, sobre la teoría de la causa. En general esta ha tenido poca incidencia en el derecho administrativo, como tal, es una teoría que se explica más bien en el derecho civil, pero que tiene dos ámbitos de traducción importante, tanto en la causa final, en el para qué se ejecuta una determinada operación, como en la causa eficiente, vale decir, en los motivos, en las circunstancias prácticas, fácticas, de hecho, que condicionan una determinada operación.

En el caso de la remoción de la seremi estamos hablando más bien de esta última idea de causa. ¿Cuáles son las razones concretas que llevan a alguien a prescindir de un cargo u otro? En el caso de la confianza política, prácticamente no se

discute. La remoción de funcionarios del gobierno, del círculo más estrecho de la línea de acción política, no necesita ser justificada. Si el Presidente dice que no tiene confianza en tal o cual persona, eso tiene un sustrato de apreciación política de la buena o mala ejecución de las instrucciones de las líneas de acción, etcétera, que deriva de la sola apreciación presidencial o del gabinete más cercano al Presidente, y que ayuda a tomar este tipo de decisiones.

Entonces, la necesidad de expresar esa causa, esos motivos o razones quedan completamente en las sombras, tratándose de este tipo de operaciones, porque si el Presidente dice: "dejé de tener confianza en alguien", no es necesario que explique cuáles fueron los traspiés, cuáles fueron los errores, cuáles fueron concretamente las actuaciones que llevaron a que perdiera esa confianza. A lo mejor, eso también haría incurrir al Presidente en algún hecho que pueda ser objeto de crítica por parte de la opinión pública, con posterioridad. Eso también ayuda a mantener un cierto orden al interior de estos cargos de acción política tan importantes.

Con eso creo haberme hecho cargo de todas o prácticamente de todas las preguntas.

Gracias.

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Procedemos a invitar al señor Luis Silva, a quien ofrezco la palabra.

El señor **SILVA** (abogado) [vía telemática].- Señora Presidenta, agradezco la posibilidad de presentarme frente a esta comisión y, por su intermedio, saludo a todos los que la integran.

El objeto de mi presentación se aparta un poco de la discusión de fondo que ustedes tienen que decidir como comisión, y luego como Cámara, y persigue resaltar y subrayar la función que cumple el Congreso cuando acusa constitucionalmente y tiene que fallar esa acusación.

Me interesa relevar lo que está en juego en una acusación constitucional. ¿Y qué es lo que está en juego? Está en juego la posición del Congreso, como garante de la Constitución de la República.

Es importante subrayar que la acusación constitucional no es un proceso judicial, y que el Congreso, cuando acusa y decide, no actúa como un tribunal de justicia. Al mismo tiempo, y de esto me voy a hacer cargo enseguida, el Congreso no solo es un intérprete de la Constitución, sino el intérprete final de la Constitución, cuando tiene que fallar una acusación constitucional.

En otras palabras, el Congreso es soberano, no tiene a nadie por encima cuando falla una acusación constitucional. En la práctica, esto implica que no está sujeto, en el sentido de vinculación, no está vinculado ni condicionado por los juicios, opiniones, fallos o antecedentes de autoridad alguna ni en Chile ni fuera de Chile.

La acusación constitucional, en el complejo constitucional, es un instrumento de equilibrio entre los tres poderes. Es una herramienta que tiene el Congreso para compensar sus relaciones con el Poder Judicial y con el Ejecutivo, y poder mantener un equilibrio estable; conservar una simetría, que es indispensable para el estado de derecho, tal y como se halla definida en nuestra Constitución. En otras palabras, la acusación constitucional es un engranaje del *checks and balances* famoso, y esto significa que es esencialmente político.

Una consecuencia que sigue de esto, que es importante aclarar, es que la responsabilidad que persigue es política. La acusación constitucional no busca responsabilizar civilmente a una autoridad ni criminal ni administrativamente.

Desde el punto de vista civil puede ser inocente; desde el punto de vista criminal puede ser inocente; desde el punto de vista administrativo puede ser inocente. Sin embargo, puede acogerse la acusación constitucional porque el Congreso Nacional estimó que se verificaba una responsabilidad política.

Por supuesto, los márgenes que separan una responsabilidad de otra son borrosos, pero existen, y la acusación constitucional persigue responsabilizar a una autoridad políticamente, no civilmente, no criminalmente, no administrativamente.

La acusación constitucional tiene unas formas jurídicas. Ciertamente, hay un proceso, hay unos términos, hay unos plazos; es decir, hay signos que pudieran hacer pensar que estamos frente a una institución jurídica, con todo lo que ello implica, sobre todo en términos de restringir las posibilidades interpretativas, en este caso del Congreso, a lo que le señalan las normas, particularmente la ley.

Sin embargo, y pese a estos signos que pudieran hacer pensar que la acusación constitucional es un proceso judicial, jurídico, la historia de esta institución, la acusación constitucional o juicio político, la finalidad, el estatuto normativo y el uso que se ha hecho de este instrumento a lo largo de la historia, y muy particularmente con la Constitución vigente, denotan su naturaleza esencialmente política.

Esto implica, y creo que esto ya tiene una aplicación práctica mayor de cara a lo que tienen que resolver, que los supuestos del artículo 52, número 2), y muy particularmente la letra b), que se refiere a los ministros de Estado, son interpretados soberanamente por el Congreso Nacional de la República. Ninguno de los términos que allí aparecen, y muy particularmente infracción a la Constitución e infracción a las leyes, que son el supuesto por el cual se está acusando, en este caso, al ministro Jackson, está condicionado por lo que se haya dicho anteriormente y, mucho menos, por lo que pueda haber dicho la Contraloría General de la República, el Tribunal Constitucional, la Corte Suprema, etcétera, etcétera; es decir, el Congreso Nacional, a la hora de dotar de contenido los supuestos del artículo 52, número 2), letra b), es soberano, ni siquiera está amarrado por su propio precedente.

La obligación -muy particularmente me estoy refiriendo ahora a la causal segunda de la acusación constitucional- que impone el artículo 8° de la Constitución, el principio de probidad en relación con el supuesto del artículo 52, número 2), letra b), infracción a la Constitución y a las leyes es, de acuerdo con lo que dije anteriormente, determinada por el Congreso Nacional. Es el Congreso Nacional el que determina qué significa una infracción al principio de probidad. En este

caso, ni siquiera la ley N° 18.575 determina el juicio del Congreso Nacional. Evidentemente, no podría el Congreso Nacional sancionar al ministro Jackson por infracción a las leyes sin considerar la ley N° 18.575, pero sí puede sancionarlo por infracción a la Constitución y concluir que infringió el principio de probidad, incluso omitiendo el Congreso Nacional referencias a la ley N° 18.575, porque en la interpretación de la causal constitucional, el Congreso Nacional no está amarrado ni condicionado por lo que dice la legislación.

Señora Presidenta, termino mi intervención con esta idea.

Todos los antecedentes que puedan recabar para, finalmente, decidir -pienso en la jurisprudencia, en los precedentes de la propia acusación constitucional, en lo que pueda señalar la doctrina o el derecho comparado- servirán para ustedes como auxiliares de la decisión, nunca como condicionantes de la decisión.

Eso es, señora Presidenta. Le agradezco el tiempo otorgado.

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Gracias, señor Luis Silva.

Respecto de las preguntas de los diputados, sugiero que se hagan todas las preguntas para avanzar con mayor rapidez.

Tiene la palabra el diputado Joaquín Lavín.

El señor **LAVÍN**.- Señora Presidenta, quiero agradecer la exposición, pero, no estoy de acuerdo con lo que aquí señala tan tajantemente.

Me ha tocado estar en otras comisiones donde revisamos acusaciones constitucionales y, a mi parecer, esto nunca ha tenido un sentido puramente político. De hecho, la misma acusación señala que el ministro ha infringido la Constitución y las leyes, porque, finalmente, esta es una acusación que se ve en sede política; pero es una herramienta que, a mi parecer, es jurídico-política. Si no, simplemente diríamos que el ministro lo ha hecho mal y finalmente lo podríamos destituir.

Creo que esto no se puede tomar con tanta liviandad. Creo que hay que ir un poco más allá y ver si los argumentos tienen o no un fundamento jurídico, porque esto también conlleva una

pena, que es inhabilitar a un ministro, a una persona para que desempeñe cargos públicos por cinco años.

Entonces, me gustaría que profundizara un poco más. ¿Y por qué siendo usted? Porque es distinto que últimamente se haya tratado esta herramienta con un sentido un poco más político, pero no sé si ese sea el fin de la herramienta.

Me gustaría que pudiera profundizar un poco más en eso, en por qué usted considera que es algo solamente político.

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Tiene la palabra la diputada Ericka Ñanco.

La señorita **ÑANCO** (doña Ericka).- Señora Presidenta, estoy de acuerdo con el diputado Lavín, y también coincido con que hay argumentos técnicos y políticos; pero, en mi opinión, los fundamentos de esta acusación constitucional carecen un poco de ambos.

Por su intermedio, señora Presidenta, junto con saludar al expositor, quiero agradecer también su exposición.

En su concepto de que el Congreso sea soberano, como dijo, ¿quiere decir que el Congreso puede hacer lo que quiera?

Por otro lado, también quiero hablar sobre las responsabilidades políticas, enumerando algunos hechos y datos reales.

En la sesión pasada se comprobó que la ejecución presupuestaria del Fondo de Tierras y Aguas Indígenas de la Conadi es del ciento por ciento y no de 42,2 por ciento, como sostienen los diputados republicanos en la acusación.

También con la exposición del ex director de la Conadi, señor Domingo Namuncura, entre otros, se comprobó que la Conadi no compró terrenos perturbados y que las compraventas fueron tomadas...

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Diputada Ñanco.

La señorita **ÑANCO** (doña Ericka).- Señora Presidenta, por favor, ¿me deja terminar?

También con la exposición del ex director de la Conadi, señor Domingo Namuncura, entre otros, se comprobó que la Conadi no compró terrenos perturbados y que la Contraloría tomó razón de las compraventas y, por lo tanto, son legítimas.

La denominada Ley de Garantías de Derechos de la Niñez ha sido implementada desde que entró en vigencia en marzo de este año, quedando, incluso, más de cuatro años para cumplir con el plazo legal, quedan cinco años para su...

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Diputada, refiérase a la acusación, por favor.

La señorita **ÑANCO** (doña Ericka).- Señora Presidenta, por favor, ¿me deja terminar?

Cuatro años para cumplir con el plazo legal, quedan cinco años para su implementación. Por lo tanto, tampoco se ha incumplido, como plantean los diputados republicanos.

Por último, la exseremi Patricia Hidalgo descartó haber recibido presiones por parte del ministro Jackson.

Entonces, ¿cuál de los argumentos de la acusación muestra una infracción a la Constitución y a las leyes?

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Tiene la palabra la diputada Mercedes Bulnes.

La señora **BULNES** (doña Mercedes).- Señora Presidenta, por su intermedio, saludo al expositor.

A partir de su exposición, me parece entender que usted estima que el Congreso no estaría sujeto a la ley, esto es, a las hipótesis legales que otorga la Constitución para resolver si ha lugar o no la acusación constitucional.

Entiendo que el expositor estima que puede resolver fuera de la ley y fuera de las hipótesis legales. O sea, que la acusación constitucional sería un juicio puramente político y que está completamente ajeno a la regulación que la propia Constitución entrega a este órgano, y, en definitiva, al Congreso.

¿Acaso el Congreso estaría por encima de la Constitución y de la ley para resolver sobre una acusación constitucional? Se lo pregunto porque me pareció entender que usted dijo eso en su exposición. Soy abogado, al igual que usted. Entonces, trato de bajar al terreno jurídico lo que ha expuesto.

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Tiene la palabra el diputado Bernardo Berger.

El señor **BERGER**.- Señora Presidenta, por su intermedio, saludo al señor Luis Alejandro Silva, que participa en esta

comisión en donde se están revisando los antecedentes de esta acusación constitucional.

Me voy a referir al Capítulo Segundo del libelo que presentaron los diputados acusadores. En este se establece que la seremi de Desarrollo Social recibió instrucciones ilegales en los procesos de evaluación de impacto ambiental en diferentes proyectos que el organismo pertinente estaba evaluando. En el fondo, la estaban obligando a votar de cierta forma en dichos proyectos.

A su juicio, en el caso de la exseremi, si fuere real que el ministro Giorgio Jackson validó las presiones ilegales contra la señora Patricia Hidalgo, la despidió y, adicionalmente, le imputó un delito, ¿el Congreso tiene la potestad de declarar dichos actos como infractores de leyes, es decir, el Congreso también es un intérprete de la ley?

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Tiene la palabra el diputado Schubert.

El señor **SCHUBERT**.- Señora Presidenta, por su intermedio, saludo a quienes acaban de exponer.

Quisiera hacer dos preguntas. Una al abogado Valdivia, que terminó diciendo que una instrucción no es sinónimo de coacción. Comparto lo que señala, ya que eso es efectivo. Una instrucción claramente dista mucho de una coacción, pero sí puede haber coacción y de eso se trata, ya que se está acusando porque fue más allá de una simple instrucción.

Me parece perfecto que afirme eso, pero ¿cómo coincide con que, luego de no hacer caso de la instrucción, se la despida? Ahí da a entender que la instrucción no era una mera instrucción, sino que se esperaba que se obedeciera, y ese, justamente, es el *quid* del asunto, y por eso estamos acá.

Respecto de lo que dijo el abogado Silva, me pareció entender algo distinto a las preguntas que ustedes han formulado acá. Lo que escuché -le pido que precise, porque tal vez entendí mal- es que lo que estamos haciendo acá tiene forma de juicio en muchos casos, que es político, que tiene algo de jurídico, pero que no es un tribunal de derecho.

Eso es efectivo. De hecho, aquí no vemos prueba, y se pesa

de acuerdo a cómo se pesa la prueba, y esa es una diferencia respecto de un tribunal.

Entonces, es un híbrido un poco extraño, porque hay componentes jurídicos, está la Constitución que debería ser vulnerada, al igual que las leyes, y por eso la acusación constitucional, pero, a la vez, no es exactamente lo mismo que un tribunal, porque no pesamos la prueba, no tenemos declaración de testigos, que son juramentados y que luego eso vale como prueba y la prueba está legalmente tasada o se tasa de manera libre. Ese no es el caso, y, efectivamente, eso hace una diferencia.

Le pido una aclaración, porque entendí que parece que dijo que, aunque otras instancias no hayan condenado este hecho, políticamente la Cámara sí lo puede hacer. Como le digo, eso fue lo que entendí y comparto ese criterio.

Podría darse que todos, vale decir, Contraloría o Corte Suprema, eventualmente, en fallos judiciales lleguen a la misma conclusión, pero bien podría ocurrir que tengamos...

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Disculpe, señor diputado, haga su pregunta.

El señor **SCHUBERT**.- Señora Presidenta, le pedí que precise, porque yo entendí algo distinto. Creo que amerita que lo explique un poco más.

La otra pregunta ya se la planteé al abogado Valdivia.

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Tiene la palabra la diputada Ñanco.

La señorita **ÑANCO** (doña Ericka).- Señora Presidenta, me gustaría repetir la pregunta que realicé, ya que se me interrumpió y se me apagó el micrófono cuando la estaba formulando. Esta vez, solo me restringiré a la pregunta en sí.

Además, quiero mencionar que la primera pregunta que hice tenía directa relación con lo que preguntó luego la colega Mercedes Bulnes. Por ende, quizá sería bueno fundirlas en una sola.

Señora Presidenta, por otra parte, le solicito que no se nos apaguen los micrófonos cuando uno está haciendo una pregunta, porque de esa forma podemos ser un poco más...

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Es mi misión moderar.

La señorita **ÑANCO** (doña Ericka).- Presidenta, entiendo que sea su misión moderar, pero creo que hay algunas preferencias con algunos diputados a la hora de hacer algunas preguntas.

Colega, solo quiero que no se me interrumpa. Seguramente, algunos diputados pueden estar de acuerdo conmigo.

Quiero reiterar mi pregunta al señor Luis Silva.

Según usted, ¿cuál de los argumentos de la acusación constitucional muestra una infracción a la Constitución y las leyes?

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Tiene la palabra el diputado Mauricio Ojeda.

El señor **OJEDA**.- Señora Presidenta, por su intermedio, saludo al profesor Luis Silva. Le quiero consultar lo mismo que al expositor anterior, para ver las diferencias jurídicas respecto de un mismo acto, y que se relacionan con dos grandes cosas.

En primer lugar, la materia en cuestión tiene que ver con Coeva y las decisiones técnicas para un determinado proyecto. El expositor anterior da cuenta de que las votaciones en este organismo técnico son o pueden ser instruidas directamente porque son autoridades políticas.

Quisiera conocer su mirada, profesor Silva, respecto de esta aseveración que, en lo personal, no comparto, y, en segundo lugar, quisiera conocer su opinión respecto de lo relacionado con las presiones, porque el expositor anterior también manifestó que encontraba un término peyorativo las presiones de las cuales habría sido víctima una seremi para votar un tema que es netamente técnico, y fue obligada a votar en contra de su voluntad. ¿Esa es o no una presión?

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Les recuerdo que el expositor fue claro al decir que iba a exponer respecto de lo que consideraba que era una acusación constitucional y que no se iba a referir a los puntos de la acusación. Entonces, como se están haciendo preguntas en relación con esta, sus preguntas deben apuntar a por qué él cree que debe esta acusación debe ser netamente constitucional.

Tiene la palabra la diputada Marcela Riquelme.

La señora **RIQUELME** (doña Marcela).- Señora Presidenta, como el profesor está exponiendo en su calidad de académico, es importante recordar cuál es la credibilidad y la acreditación de las personas que exponen.

Solo le quiero preguntar si es efectivo que fue candidato independiente por el Partido Republicano en la última elección.

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Tiene la palabra la señora Sarmiento.

La señorita **SARMIENTO**, doña Claudia (abogada de la defensa).- Señora Presidenta, muy buenos días, por su intermedio, al señor Luis Silva.

Tengo dos preguntas a partir de la interpretación que usted hace respecto del rol de la acusación constitucional. Nos invita a tener una mirada de la Cámara de Diputados y del Congreso en general, donde identifica su rol como un poder sin ataduras, de alguna manera. Dice que es soberano, y los exhorta, además, a prescindir de los precedentes previos que tiene esta propia Corporación respecto de cuál es el sentido y el rol de la acusación constitucional.

Entonces, mi pregunta es por qué deben los diputados de esta Comisión y, a la postre, la honorable Corporación en la que nos encontramos, desatender los precedentes que han ido acotando cuál es el sentido y alcance de la acusación constitucional, como una institución en la cual se juzga por hechos propios, a partir de causales tasadas, basadas en la Constitución y, en su lugar, deben resignificar, conforme al momento en el que nos encontramos, dichas palabras.

Si no estoy haciendo justicia a lo que señala, me disculpo de antemano.

Una segunda cuestión es cómo convive la interpretación que ofrece respecto de la responsabilidad política que podría hacerse valer a través de la acusación constitucional con el régimen presidencialista donde nos encontramos, donde la confianza y la gestión de los ministros depende del Presidente, no del Congreso, porque las implicancias de aquello inciden no solo en esta acusación constitucional, sino en la relación del

Congreso con la institución de los ministros y la Presidencia, y con un cambio en las circunstancias del régimen político.

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Tiene la palabra el abogado señor Luis Silva.

El señor **SILVA** (abogado) [vía telemática].- Señora Presidenta, voy a hacerme cargo de las preguntas, sin aludir a quienes las hicieron, porque creo que varias se pueden responder de una sola vez.

Pido disculpas si es que en este nuevo orden me salto los matices o la pregunta de alguien, pero no es ni de lejos mi intención.

El diputado Lavín preguntaba, o le entendí más o menos, si el Congreso, entonces, podría hacer lo que quisiera. Después estaba la pregunta de la diputada Bulnes, si no me equivoco, de si acaso el Congreso estaba por encima de la ley, y mi respuesta es sí. Obviamente, en una discusión académica esto tendría más matices.

En definitiva, el Congreso ocupa la cúspide de la interpretación de la Constitución en este proceso concreto que se llama acusación constitucional. Nadie tiene el poder, en la República de Chile, para enmendarle la plana al Congreso si es que falla de una manera que alguien considera injusta, arbitraria o lo que fuera. Esto ha sido declarado en algún caso por nuestros tribunales de justicia, particularmente en el caso de Hernán Cereceda, ministro que fue acusado constitucionalmente. Esa es mi tesis.

Mi tesis es que nadie tiene en la República poder para enmendar, para rectificar la decisión del Congreso en una acusación constitucional, sea que la acoja o sea que la rechace. Nadie puede recurrir a un órgano internacional para decirle que el Congreso falló en contra de lo que fuere: derecho, Constitución o de sus propios precedentes, y en ese sentido creo que es importante que los señores diputados y las señoras diputadas, el Congreso en particular, se haga cargo del poder que tiene.

Precisamente, porque no hay una instancia de corrección de la decisión que tomen, es que es tremendamente importante la

decisión que tomen, y en esto también quiero invitarlos -estoy seguro de que no es el problema, pero me interesa relevarlo igual- a reivindicar la posición que el Congreso tiene como garante de la Constitución.

La decisión que ustedes tomen, interpretando esa frase del artículo 52, N° 2, letra b), Infracción a la Constitución o las leyes, no puede ser modificada por nadie. Yo no puedo ir a la Corte Suprema para pedirle que corrija la decisión que ustedes tomaron interpretando esa frase, incluso prescindiendo de la ley. Es decir, si hoy día la Corte Suprema, en virtud del principio de supremacía constitucional -y esto, por supuesto, es tremendamente apoyado por la doctrina nacional e internacional-, se declara por sobre la ley; es decir, puede hacer -y en la práctica lo hace- un control tácito de la ley vigente, a través del recurso protección, por ejemplo, por qué no iba a hacerlo el Congreso.

El Congreso también, resguardando la Constitución, puede ignorar la ley y si, eventualmente, se llegara a un caso -que los hay, aunque son casi de laboratorio-, donde la ley y la Constitución estuvieran encontradas, el deber del Congreso sería ignorar la ley y garantizar la Constitución.

Por lo tanto, sí. El Congreso, al fallar una acusación constitucional, está por sobre la ley; obviamente, si quiere utilizarla, por ejemplo, para llenar de contenido el supuesto "infracción a las leyes", no puede estar por sobre la ley; tiene que considerarla y decir por qué se infringió, pero si decidiera acoger la Constitución por infracción a la Constitución solamente, no tendría por qué vincularse, someterse, subordinarse o condicionarse a lo que diga la ley. Está por sobre la ley.

El diputado Schubert me pidió que clarificara, para saber si él lo había entendido bien, si esto no era un proceso judicial. Al respecto, quiero ratificar eso. No es un proceso judicial, aunque obviamente se observan formas. También los procedimientos sumarios observan formas y no son procedimientos judiciales; los procedimientos disciplinarios o sancionatorios al interior de distintas organizaciones observan formas y no

son judiciales, como, de hecho, ocurre también en los procesos disciplinarios al interior del Congreso. Observan formas, son procedimientos, pero no son judiciales y, en ese sentido, la acusación constitucional tampoco es un proceso judicial.

Efectivamente, como señalaba el diputado Schubert, y lo dije en su momento en la exposición, cabe la posibilidad de que el acusado constitucionalmente fuera inocente en lo civil, inocente en lo criminal, inocente en lo administrativo y culpable en lo político. Por eso, la sanción es exclusivamente política.

Hay un apartado en la Constitución que habla de la responsabilidad civil y criminal del Presidente y de los ministros. Eso corre por cuerda separada. No es labor del Congreso acreditar responsabilidades ni civiles, ni criminales, ni administrativas de las personas que pueden ser acusadas constitucionalmente, en este caso, del ministro Giorgio Jackson. La única misión es pronunciarse acerca de si hubo responsabilidad política, y ese es un voto político. Por supuesto, que el voto tendrá que ser fundado si quieren ganarse la credibilidad del público. Ahora, si no lo quieren fundar, nadie se los va a poder exigir. De hecho, la prueba más elocuente de esto es que el Senado falla como jurado.

Las instancias en que la Constitución reconoce la posibilidad a un tribunal de fallar como jurado son tres. Una de ellas es la del Senado, pronunciándose acerca de una acusación constitucional. El hecho de que fallen como jurado no puede ser pasado por alto. Significa que los señores senadores y las señoras senadoras fallan en conciencia, de acuerdo a lo que a ellos les parece. Si después quieren justificar, lo justifican. Si no quieren justificarlo, no lo justifican.

Es un poco lo que dijo el señor Valdivia respecto de la confianza exclusiva. El Presidente no tiene por qué dar cuenta de las razones por las cuales perdió la confianza en un determinado subordinado. Algo parecido, análogo, ocurre con el Congreso. Si cree que hay una responsabilidad política, le aconsejo que justifique ese juicio, pero no está obligado a hacerlo.

Respecto de la pregunta de la abogada Claudia Sarmiento, por su intermedio, señora Presidenta, efectivamente, creo que el Congreso es soberano fallando una acusación constitucional. No creo, como entendí que dijo Claudia, que el Congreso deba desatender los precedentes. No, yo no creo que deba desatender los precedentes, sino que puede desatenderlos si estima que es necesario, en un caso concreto.

En cuanto a la responsabilidad política que el Congreso puede hacer valer respecto de tantos altos dignatarios de nuestra República y su convivencia con un régimen presidencial, como el nuestro, efectivamente es una convivencia tensa.

Cabe señalar que la modificación más importante al régimen de la acusación constitucional se produjo en 1874, con una reforma constitucional que, precisamente, buscó empoderar al Congreso frente al Presidente, y en la reforma de 1925, Alessandri, consciente de lo poderoso que estaba quedando el Presidente en la constitución en la que estaban trabajando, entendió siempre la acusación constitucional como un instrumento para compensar ese poder del Presidente.

Por lo tanto, por supuesto que la convivencia es tensa, pero es parte de la función, de la finalidad de este instrumento crear tensión con el Poder Ejecutivo o, eventualmente, con el Poder Judicial, si es que el acusado fuera un ministro de los altos tribunales.

En consecuencia, el hecho de que se generen tensiones con otro poder del Estado no es accesorio o no es un a pesar de, sino es la consecuencia propia del funcionamiento de esta institución.

Señora Presidenta, creo haber resuelto las dudas. No sé si queda alguna consulta que usted quiere que responda.

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- La diputada Riquelme le preguntó sobre una candidatura.

El señor **SILVA** (abogado) [vía telemática].- Quizá, debiera comenzar señalando que soy abogado de la Pontificia Universidad Católica de Chile, que tengo un doctorado en Derecho Constitucional de la Universidad de Los Andes, que tengo un programa *fellowship* de la Universidad de Princeton, Estados

Unidos de América, y varios libros y artículos publicados. Fui vicerrector de investigación en una prestigiosa universidad chilena y, además, sí, fui candidato independiente para la Convención Constitucional, en el primer semestre de 2021, por el Partido Republicano. No sé si con eso resuelvo los problemas de credibilidad que, como ponente, podría tener en esta audiencia.

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- No es nuestra misión juzgarlo ni como profesional ni como persona ni como adherente a cualquier partido político.

Tiene la palabra, excepcionalmente, la diputada Gael Yeomans para que haga la última pregunta.

La señora **YEOMANS** (doña Gael).- Gracias, señora Presidenta. Voy a ser breve, en atención al tiempo.

Una acusación constitucional, como la que se presentó, se argumenta. De hecho, tiene apartados, capítulos, establece hechos y también hay una argumentación jurídica de por medio.

Entonces, vamos a cada una de las argumentaciones que se han dado para ver si se sostiene o no. De eso se trata esta comisión: de dilucidar si cada uno de los argumentos dados en el libelo se sostiene o no. De eso se trata cuando se constituyen comisiones que revisan las acusaciones constitucionales.

En la sesión pasada, se comprobó que la ejecución presupuestaria, además establecida en el Fondo de Tierras y Aguas Indígenas -de hecho, también lo...

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Señora diputada, le di la palabra para formular alguna pregunta concisa y no para plantear una fundamentación. Mañana tenemos la audiencia de fundamentación y, en dicha instancia, esperamos que nos dé todos sus argumentos, los cuales deben ser muy valiosos.

La señora **YEOMANS** (doña Gael).- Señora Presidenta, uno de ellos era la ejecución presupuestaria, otro tenía que ver con si los terrenos comprados eran perturbados, lo que ayer también se dilucidó que no fue así.

Además, respecto de la Ley sobre Garantías y Protección

Integral de la Niñez y Adolescencia, se están implementando los plazos.

Entonces, no hay infracción a la ley que se sostenga.

Por ello, mi pregunta es cuál de los argumentos de la acusación demuestra una infracción a la Constitución o las leyes, porque, hasta ahora, en lo que llevamos al menos, se ha dilucidado que ninguno de los argumentos se sostiene.

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Tiene la palabra el diputado Bernardo Berger.

El señor **BERGER**.- Señora Presidenta, en el marco del desarrollo que ha tenido la conversación con el señor Alejandro Silva, me pareció que hay un aspecto que podría ser pertinente consultárselo. Me refiero a las supuestas presiones ilegales que habría sufrido la exseremi de Desarrollo Social de la Región Metropolitana, en torno al resultado o los procesos de ciertos proyectos, en cuanto a su evaluación ambiental.

Según entendí, por su intermedio, señor abogado, usted se refirió a las responsabilidades políticas y a todo lo que dice relación con aquello y, en el capítulo segundo de esta acusación constitucional, los diputados acusadores, de alguna forma, establecen la problemática que se generó con la señora Patricia Hidalgo.

Ahora bien, muchas veces la defensa ha sostenido que el ministro Giorgio Jackson no sabía de estas presiones y que, por lo tanto, no se le puede imputar responsabilidad, pues son hechos de terceras personas. Respecto de la responsabilidad política, ¿se puede responder por hechos de terceros que están a su cargo? En el caso de lo que sucedió con la ex seremi de Desarrollo Social, la subsecretaria de la cartera, cuyo responsable es el ministro Giorgio Jackson, y, también, la delegada presidencial, en varias ocasiones, presionaron a esta funcionaria para que votara de tal o cual manera, en el marco de estos estudios de impacto ambiental que se generan en la Región Metropolitana.

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Tiene la palabra el señor Luis Silva.

El señor **SILVA** (abogado) [vía telemática].- Señora

Presidenta, por su intermedio quiero decir a la diputada Gael Yeomans que, obviamente, no tengo la respuesta a su pregunta, a saber, ¿cuál es la infracción que podría justificar el acoger esta acusación constitucional?

Yo me limito o quise limitarme, en esta presentación, a señalar la ponderación que deben hacer de las causales por las cuales se acusa al ministro no está sujeta a ningún antecedente judicial o administrativo, ni siquiera a la propia historia de la acusación constitucional. Quise enfatizar que ustedes son soberanos, a la hora de interpretar las causales que se están imputando al ministro Giorgio Jackson.

En cuanto a la pregunta del señor Bernardo Berger, quiero simplemente matizar lo que tiene que ver con las presiones, porque me parece que la respuesta del señor Valdivia se quedó corta. En la configuración de una presión, hay un supuesto que está explícitamente contemplado en el artículo 62 de la ley N° 18.575, como infracción al principio de probidad, el cual tiene un elemento subjetivo innegable: no podemos prescindir de cómo la persona se sintió a la hora de tener que hacer o no hacer lo que se le estaba insinuando u ordenando. Es decir, el carácter de instrucción que podría tener la orden que le dieron puede ser percibida por el modo, por la oportunidad, por quién se la dijo, como una presión, y ese antecedente subjetivo, esa percepción subjetiva que se tenga de la orden no puede ser pasada por alto a la hora de configurar lo que significa presión.

Paso concretamente a lo que me preguntó el señor Bernardo Berger, ¿se puede responder políticamente por terceros? Mi respuesta es sí. Civilmente hay muchas condicionantes que impiden que uno responda por los actos de un tercero, administrativamente también, criminalmente también, políticamente no.

La decisión de si sabía o debía saber o no sabía se la tienen que formar ustedes. La convicción sobre si se configura un conocimiento por parte del ministro o ustedes consideran que debía saberlo, que no podía no saberlo o que derechamente no lo sabía, y la relación que tiene ese conocimiento con su

responsabilidad, de nuevo depende de ustedes.

No hay un manual que señale al Congreso en qué casos las instrucciones de un superior jerárquico a un inferior jerárquico configuran presión. No hay un manual que señale cuándo una autoridad responde por los hechos políticos de un subordinado. La práctica nos enseña que se puede responsabilizar políticamente a un superior por los hechos de un inferior incluso cuando no lo conocía, simplemente, porque el error se cometió en un ámbito que era propio de su competencia.

Por lo tanto, en una palabra, a su pregunta sobre si una autoridad puede ser responsabilizada políticamente por actos de un tercero, sabiéndolo o ignorándolo, mi respuesta es sí.

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Gracias, señor Silva.

Como contestó todas las preguntas, y a fin de avanzar, nos despedimos de usted y lo liberamos.

Antes de continuar con el siguiente invitado, sugiero que terminemos a las 12:40 horas, porque debemos ir a votar a la Sala, que también es una responsabilidad que no podemos eludir. Asimismo, pido que seamos más precisos en las preguntas para el próximo y último invitado.

El señor **SILVA** (abogado) [vía telemática].- Muchas gracias, señora Presidenta. Me despido de todos los presentes.

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Muchas gracias a usted.

Tiene la palabra el abogado señor Domingo Lobera.

El señor **LOVERA** (abogado) [vía telemática].- Señora Presidenta, muchas gracias por la invitación.

Mi nombre es Domingo Lovera Parmo, soy profesor asociado de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales, magíster en la Universidad de Columbia y doctor en Derecho por la Universidad de York, en Canadá.

Comienzo agradeciendo a la presente comisión por la invitación a exponer sobre la acusación constitucional presentada en contra del ministro de Desarrollo Social y Familia, Kenneth Giorgio Jackson Drago. Con la finalidad de

respetar el tiempo establecido, he preparado una presentación que leeré y dejaré a disposición de esta comisión.

La presentación se divide en dos partes.

La primera de ellas tiene por objeto ofrecer el contexto de modelo de acusación constitucional que tenemos en Chile, el cual, como ustedes verán, sostendré que es diferente a lo que ha dicho mi colega Luis Alejandro Silva, a quien aprovecho de saludar.

La segunda parte de esta presentación, referida al trabajo propio de la academia, apunta a reconstruir la causal invocada por los diputados y la diputada acusadora, por haber infringido la Constitución o las leyes o haber dejado estas sin ejecución. En esta misma sección, y a partir de lo allí señalado, someto a escrutinio la forma en que esa causal se presenta en el escrito de acusación.

Los artículos 6 y 7 del texto constitucional vigente establecen -y en esto hay acuerdo unánime en nuestra doctrina constitucional- los principios de legalidad y responsabilidad, que son la piedra de toque de toda democracia constitucional.

Nuestras autoridades, tanto las electas como las designadas, solo "actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley", debiendo siempre someter su acción "a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella."

La responsabilidad a la que están sujetas nuestras autoridades puede ser de distinto tipo: administrativa, penal, civil, pero también político-constitucional. Esta última es el tipo de responsabilidad en la que debemos detenernos.

La responsabilidad que se debe asumir es, a su turno, efecto del control, porque sin control el poder deviene en despótico. Manuel Aragón lo ha dicho muy claramente: "Todos los medios de control en el Estado constitucional están orientados en un solo sentido, y todos responden, objetivamente, a un único fin: fiscalizar la actividad del poder para evitar abusos", porque poder controlado es poder limitado.

De ahí entonces que, para la salud de nuestro Estado de derecho es necesario que operen los mecanismos de control.

Desde luego, estos son de distinto cuño. Encontramos allí el control social, el control político-constitucional y el control jurídico.

El primero, el control social, es el que realizamos ciudadanos y ciudadanas a través de instancias reguladas legalmente, como cuando votamos y, entonces, revalidamos o castigamos el compromiso de nuestros representantes, y también por vías no institucionales, donde ejercemos un control de carácter más bien difuso y que se relaciona con el ejercicio de nuestros derechos fundamentales, que es lo que acontece cuando, por ejemplo, echamos mano a nuestro derecho de reunión o a la libertad de expresión.

Como es evidente, no obstante los intentos de ofrecer razones que a todos y a todas nos puedan hacer sentido, este control ciudadano es altamente subjetivo, pues va desde las denominadas cuestiones de piel -si me permiten usar esa expresión- a la sintonía político-programática. Allí, cada uno de nosotros y nosotras ejerce su libre arbitrio y podemos, como muchas veces lo hacemos, descansar en nuestro mero capricho.

El tercer tipo de control, el jurídico, en cambio, se ubica en el otro extremo. Es un control institucionalizado y formalizado. Es el tipo de control que se desarrolla en instancias judiciales, por ejemplo, donde los procedimientos están altamente detallados y tienen lugar en un contexto extremadamente formalizado. Más aún, los estándares de decisión son, también, calibrados legalmente. Y si bien pueden ser más -fuera de toda duda razonable- o menos exigentes -de conformidad a las máximas de la experiencia-, por ejemplo, nunca pueden ser subjetivos ni discrecionales. Todos los arreglos institucionales que rodean el ejercicio de la atribución jurisdiccional apuntan a hacer improbable que ello ocurra. De allí que quienes ejercen este tipo de control deban dar cuenta, justificar y exponer las razones para decidir de la forma en que lo hicieron, lo que no es otra cosa que la función de la sentencia judicial.

El segundo tipo de control, el de carácter político-constitucional, el que nos ocupa ahora, es una mixtura. Es, en

primer término, institucionalizado. Prueba de ello, pero no la única, es el hecho de que las hipótesis de control se encuentren identificadas precisamente en la Constitución Política de la República y cuya procedencia también sea altamente formalizada. De muestra, un botón: las acusaciones como la que ahora discutimos deben ser presentadas por -cito el texto constitucional- no menos de diez ni más de veinte integrantes de la Cámara.

Sin embargo, al momento de una toma de decisión la valoración es mixta. Es en parte subjetiva, pues depende de la evaluación que ustedes hagan al respecto, pero, a diferencia de lo que podemos hacer ciudadanos y ciudadanas cuando votamos, no puede ser arbitraria o caprichosa. La decisión que ustedes adopten debe realizarse en el marco de lo que la misma Constitución dispone -las causales- y en el marco de una determinada forma de gobierno -el presidencialismo-. De allí que el tipo de control que se realiza por medio de la acusación constitucional sea, así como la responsabilidad que ella acarrea, de naturaleza político-constitucional, por lo tanto, aquí me separo de lo que ha sostenido mi colega Luis Alejandro Silva.

Por una parte, las causales que justifican la acusación son cláusulas abiertas, es decir, enunciados normativos que no disponen algo de manera definitiva, sino que quedan pretendidamente abiertas para su deliberación política. Esto, que parece ser trivial, es de la máxima relevancia, porque muestra que en sus manos está también la interpretación de la Constitución y que es una actividad que deben honrar.

En efecto, la misma regulación constitucional, así como un cierto desarrollo jurisprudencial, ha definido ciertas zonas de la Constitución cuya aplicación está vedada a cualquier otra autoridad, incluida la de los tribunales de justicia, y la acusación constitucional es un ejemplo de esas zonas.

Ello explica que al respecto no tengamos estándares jurisdiccionales disponibles y que, aun así, no dejemos de sostener que ellas -las acusaciones- importan la aplicación e interpretación de la Constitución o porque se trata de disposiciones constitucionales cuya aplicación se les encarga

a ustedes, el Congreso Nacional, han dejado de ser cuestiones propiamente constitucionales.

Ahora bien, y a esto dedico la segunda parte de la presentación.

Del hecho de que no exista supervisión judicial o que no tengamos a la mano criterios jurisprudenciales disponibles para definir y dirigir la decisión que ustedes deben adoptar, no se sigue que estas sean decisiones que pueden adoptarse sin ningún límite o, antes bien, sin cauce constitucional alguno. Esto es por una razón muy sencilla: la Constitución también los obliga a ustedes.

De conformidad con el artículo 52, número 2), letra b), del texto constitucional actualmente vigente, esta Cámara debe decidir acaso proceden las acusaciones constitucionales presentadas en contra de un ministro de Estado por las siguientes causales: 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.

La acusación presentada por un grupo de parlamentarios señala que la causal que se imputa al ministro Giorgio Jackson es la de haber infringido la Constitución o las leyes o haber dejado estas sin ejecución.

¿Cómo debe comprenderse esa causal para evitar que ella sea interpretada y aplicada de forma arbitraria?

La primera cuestión que ustedes deben tener presente, a la que aludí al pasar, es que se trata de un tipo de control político-constitucional que tiene lugar en el contexto de una cierta forma de gobierno, que es el segundo elemento que -como dije- determina el carácter mixto de la acusación constitucional.

Chile, declara el artículo 24 del texto constitucional, es un régimen presidencial. Como ocurre en este tipo de regímenes, en los cuales la calidad de jefe de gobierno y jefe de Estado se reúnen en manos del Presidente de la República, la designación de los ministros y las ministras de Estado es una decisión que compete exclusivamente a este. Así lo dispone el

mismo texto constitucional en su artículo 32, número 7°. Se trata de funcionarios de exclusiva confianza del Presidente de la República, cuestión que se encuentra refrendada en el artículo 7°, letra b), de la ley N° 18.834, sobre Estatuto Administrativo.

¿Cuál es la relevancia de que se trate de autoridades de exclusiva confianza? Que deben su designación, mantención y remoción del cargo a la confianza política que en ellos y en ellas tenga el Presidente de la República, quien decide a su voluntad. Es decir, es el Presidente de la República quien evalúa la confianza política en sus ministros y ministras, y no el Congreso.

Mientras en los regímenes parlamentarios la evaluación política de los ministros y las ministras puede realizarse por el Congreso, en virtud de la relación fiduciaria del gobierno frente al parlamento, en el caso del régimen presidencial ello no puede ser así, pues es el Presidente quien goza de legitimidad popular directa, quien tiene en sus manos la designación -vuelvo a citar- a su voluntad de ministros y ministras. No se halla, entonces, en esa relación fiduciaria con el Parlamento en que se encuentra el jefe de gobierno y su gabinete en un régimen parlamentario.

De allí que no sea del todo correcto sostener que la acusación constitucional, tratándose de los ministros y las ministras de Estado, pueda ser presentada sin más, como una herramienta para evaluar políticamente cuán afectada se encuentra la confianza política depositada en las autoridades susceptibles de ser acusadas constitucionalmente. Lo que debemos lograr -por eso digo que no es del todo correcto, pero no absolutamente incorrecto- es un equilibrio que permita dar cauce a estas acusaciones, respetando, al mismo tiempo, las causales en que ellas se fundan, por una parte, así como la titularidad de la evaluación enteramente política, que en nuestro régimen está colocada en manos del Presidente de la República, por otra.

Estas razones son las que explican, si se fijan bien, que la acusación constitucional pueda ser presentada en contra de ministros y ministras, incluso, después que han dejado su

cargo.

¿Qué sentido tendría si no evaluar cuán afectada se encuentra la confianza política en autoridades que ya han dejado sus cargos? Por eso es que la acusación constitucional, en casos como el que ustedes deben resolver, es bastante más que puro control político. Es un control político-constitucional, como lo he señalado, por medio del cual se busca hacer efectiva una responsabilidad de carácter constitucional.

Permítanme que insista que la evaluación y decisión que ustedes adopten al respecto, sea política constitucional y que carezcamos de parámetros jurisdiccionales, no quiere decir que ustedes puedan hacer lo que quieran; a menos, claro está, que la Constitución se transforme nada más que en la voluntad desnuda de los acusadores y las acusadoras.

La segunda cuestión que debe tenerse presente es la cuestión relativa a la causal propiamente tal, esto es, la de haber infringido la Constitución o las leyes, o haber dejado estas sin ejecución.

Como acertadamente se ha sostenido, dado que la acusación constitucional no es un puro juicio político, sino uno de carácter mixto en que ese juicio político se encausa a través de disposiciones constitucionales que determinan un procedimiento y definen causales de procedencia, la decisión que ustedes tomen ahora es una que no puede ignorar el marco constitucional y legal que los ministros y las ministras habrían infringido o dejado de ejecutar. En otras palabras, la causal invocada no puede transformarse en cualquier cosa que la mayoría de la Cámara de Diputados -y luego del Senado- sostenga.

¿Cuál es el principio que la causal identificada apunta a preservar? La causal busca evaluar, y cuando corresponda reprochar, si la conducta de las autoridades es susceptible de ser acusada a través de su comportamiento en tanto autoridades ha contribuido a mantener o a debilitar la conservación del carácter autoritativo del sistema institucional y, en particular, de la Constitución y la ley como sus principales subproductos.

Como se trata de un comportamiento que también pesa sobre ustedes, parlamentarios y parlamentarias, quienes también tienen el deber de fidelidad con la Constitución, esta es una evaluación que no puede desarrollarse caprichosamente, como en el caso del control que hacemos ciudadanos y ciudadanas, ni asumiendo una función para la que ustedes no están institucionalmente preparados, como ocurre con las instituciones del Poder Judicial.

¿Cómo se logra, entonces, cumplir con este papel que se espera de ustedes? Se logra con un despliegue de un tipo de argumentación que excluya la apelación inmediata a convicciones o valoraciones políticas y, con ello, también a consideraciones de oportunidad y conveniencia en la atribución de responsabilidad constitucional.

Por ello, la mejor manera de disciplinar político-constitucionalmente la causal en comento -todo ello, como he dicho, para evitar que esta pueda terminar significando cualquier cosa- es observar el contexto normativo en que se ejercen las funciones de los ministros y las ministras de Estado.

De ese examen puede concluirse, en esta apretada síntesis, que por medio de esta causal solo puede evaluarse lo siguiente:

Primero, la responsabilidad personal y directa del ministro o ministra acusada, lo que incluye, cito al profesor Zúñiga: "... inconductas, actos positivos o negativos, formales y no formales...", pero atención con lo siguiente, siempre que sea esta una responsabilidad "...derivada del ejercicio de las atribuciones asignadas al órgano.".

En segundo lugar, en todo caso se debe tratar de acciones u omisiones que se producen cuando existe obligación de ejecutar o cumplir la ley. En efecto, en este segundo caso, esto es tratándose de la denuncia de incumplimiento de la Constitución o las leyes, para que la causal prospere debe demostrarse que se trataba de un mandato ineludible para la autoridad; es decir, que existía una obligación, en este caso para el ministro Jackson, respecto de la cual la autoridad carece absolutamente de un margen o de un marco de maniobra. Pero si

no carecía de ese margen de maniobra, es decir, si para la satisfacción de los fines constitucionales y legales la autoridad cuenta con una relativa discrecionalidad, la que, dicho sea de paso, es propia del gobierno que tiene en sus manos el poder soberanamente puesto por la ciudadanía, entonces, en ese caso, la causal parece no ser la más adecuada. Esto es lo que acontece cuando la autoridad, por ejemplo, tiene discreción, más no arbitrariedad, para determinar los recursos con los que puede disponer, las modalidades de implementación de una política pública, las personas que van a llevar a cargo y los tiempos para hacer esa implementación, entre otros factores.

Tercera cuestión, y corolario de todo lo anterior, lo constituye el hecho de que, entonces, por medio de la acusación no puede pretenderse evaluar cuestiones de mérito; es decir, no puede evaluarse por medio de la acusación constitucional la oportunidad y la conveniencia de las decisiones ministeriales, pues estos son atributos que están puestos en manos de la Presidencia de la República.

Evaluar el mérito de una actuación ministerial, es decir, insisto, la oportunidad o la conveniencia de las decisiones que ha tomado un ministro o una ministra importan desnaturalizar el control que ustedes deben realizar.

Si tomamos en cuenta estos criterios y los observamos a la luz de los hechos denunciados en la acusación bajo examen, me parece que todos ellos permiten concluir que esta acusación es una que no satisface el marco constitucional en que debe analizarse.

Quiero sintetizar este juicio en los siguientes puntos finales con los que concluyo mi presentación.

Primero, parte importante de las denuncias que se formulan en los distintos capítulos de la acusación dan cuenta de un ánimo de avanzar en una forma de control político que, como he dicho, es inconsistente con el marco constitucional que regula la función que ustedes deben desempeñar ahora.

Un ejemplo de esto, me parece, es el reproche que se formula en el Capítulo Cuarto, a propósito de la acusación identificada

respecto de haber dejado sin ejecución la ley N° 21.430, que crea el Servicio Nacional de Protección Especializada a la Niñez y Adolescencia. Para ello basta solo, por ahora, una referencia y es el artículo 1° transitorio de la ley referida, que también identificó el profesor José Miguel Valdivia. Allí se dispone, cito: "La presente ley entrará en vigencia desde la fecha de su publicación.". Esto es el 15 de marzo de 2022, pero luego agrega que: "Sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso anterior... La implementación de todas las Oficinas Locales de la Niñez deberá realizarse dentro de los cinco años contados desde la fecha de publicación de la presente ley." Es decir, la autoridad tiene plazo hasta el 15 de marzo de 2027 para acometer tal tarea.

De acogerse la acusación, ¿cuál es el plazo que deberá tener a la vista la próxima autoridad para implementar las oficinas? ¿El plazo que señala la ley o uno diferente? ¿Que dependa de una suerte de prudencia para evitar ser objeto de una nueva acusación constitucional?

Otro ejemplo de lo anterior lo constituye el reproche que se formula en el Capítulo Primero relativo a la baja ejecución presupuestaria del denominado Fondo de Tierras y Aguas en la Ley de Presupuestos correspondiente al 2022. Esto, con independencia de las atribuciones que contaba el ministro acusado al efecto, como lo expuso el profesor Valdivia en la primera presentación de esta jornada.

En efecto, y vuelvo al punto anterior, la ejecución de la Ley de Presupuestos no impone una obligación de ejecutar todo el presupuesto, sino que, como he dicho antes, ofrece un margen de discreción, mas no de arbitrariedad a la autoridad. Esto se debe a varias razones que el carácter especialmente tosco de la acusación constitucional no permite apreciar.

Primero, debemos partir advirtiendo que las leyes no solo establecen obligaciones, sino que -esto es algo especialmente claro en el caso de la función pública- también prohíben o permiten, tal como dispone el artículo 1° del Código Civil.

La Ley General de Presupuestos entrega una potestad a la autoridad. Esto no quiere decir que la Ley General de

Presupuestos no contenga obligaciones, como cuando al ejecutar un presupuesto debe satisfacerse algunas otras regulaciones laterales, típicamente las relativas a la rendición de cuentas, como los deberes de información, o prohibiciones, como cuando se impide obviamente que las autoridades puedan ejecutar un presupuesto que sobrepase los montos y plazos que se han identificado en ella.

Pero, en términos generales, la Ley General de Presupuestos queda mejor presentada, y aquí cito al Tribunal Constitucional, como "una ley marco dotada de cierta flexibilidad.". Es más, que se trate de una ley marco tiene especial relevancia para el punto que ustedes tienen que resolver acá.

Como el mismo Tribunal Constitucional lo ha indicado -y con esto cierro el círculo de este primer comentario-, la Ley General de Presupuestos, en tanto ley marco, cito al Tribunal, es "mucho más que una ley. Es uno de los principales instrumentos de política económica que tiene un gobierno.". Por ello, no resulta extraño que la ejecución del gasto público aloje en el Presidente de la República y en sus funcionarios y funcionarias las competencias y atribuciones para su desarrollo.

El Congreso Nacional, como acertadamente señaló el colega Sebastián Soto, pierde sus atribuciones normativas una vez despachada la ley.

Nada de eso, desde luego, importa a la ausencia de mecanismos jurídicos de control de la ejecución del presupuesto público. Sin embargo, incluso en esos casos, como acontece con el control de presupuesto que desarrolla la Contraloría General de la República, cito: "no podrá evaluar los aspectos de méritos o de conveniencia de las decisiones políticas o administrativas".

2) Algo a lo que contribuye mi apreciación respecto de esta acusación constitucional, recuérdese que me parece que la acusación carece de sustento en el contexto del marco constitucional en que debe analizarse una acusación de este tipo, es el hecho que aquella descansa preferentemente en normas de principio.

Un principio, como se ha dicho hasta el cansancio en la doctrina, es una norma constitucional de un carácter especial. Se trata de una norma que, aunque prescribe, puede cumplirse en mayor o menor medida. En palabras de Alexy los principios "se caracterizan porque pueden cumplirse en diferente grado y que la medida debida de su cumplimiento no solo depende de las posibilidades reales sino también de las jurídicas".

Es decir, los principios se pueden cumplir en distinto grado. A veces más, a veces menos. Si pregunto si hoy en Chile existe libertad de expresión, creo que la respuesta es que sí. ¿Podría existir más libertad de expresión? Creo que sí podría existir más libertad de expresión. ¿Podría existir menos libertad de expresión? Desde luego que podría existir menos libertad de expresión, pero ello ocurre y esa evaluación, esa graduación es posible porque se trata de un principio, cosa que es distinta tratándose de las leyes que se cumplen o se incumplen. O usted se detiene frente a la luz roja del semáforo cumpliendo la ley o usted no se detiene frente a la luz roja infringiendo la ley.

Por lo tanto, echar mano a los principios para juzgar la responsabilidad constitucional puede terminar empujándolos a juzgar como infracción constitucional, conecto este punto con el anterior, lo que no es otra cosa que una opción posible dentro del marco de opciones que la satisfacción de un principio admite. Con ello, se puede estar haciendo efectiva una responsabilidad político-constitucional por una cuestión que no es otra cosa que una decisión de mérito.

Concluyo dando las gracias por la invitación, señora Presidenta, sin dejar de advertir que, de acogerse una acusación como la que ustedes deben analizar, se corre el riesgo de abrir una puerta para que por medio de estas se busque afectar decisivamente el impulso político puesto por la ciudadanía en manos de la coalición política que resulta ganadora en las elecciones populares, cualquiera sea esta.

Dejo este documento a disposición de la comisión. Lo envío en manos de la secretaria Luz Barrientos, a quien además le agradezco todas las gestiones para permitir que pudiese presentar hoy día.

Muchas gracias.

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Gracias por su exposición, señor Domingo Lovera.

Vamos a adjuntar y hacer llegar a la comisión el texto para que sea analizado.

Se inicia la ronda de preguntas.

Procuremos concluir a las 12:30 horas.

Tiene la palabra la diputada Ericka Ñanco.

La señorita **ÑANCO** (doña Ericka).- Señora Presidenta, por su intermedio, al señor Domingo Lovera. Muchas gracias por su exposición. La verdad es que nos dio bastantes argumentos para desestimar la acusación constitucional.

Al respecto, desde su experiencia como abogado constitucionalista, nos podría comentar qué ocurre cuando no existen estas responsabilidades en una acusación constitucional contra un ministro de Estado, considerando que con los antecedentes que se han expuesto durante estas sesiones y la información con la que disponen hoy día los miembros de esta comisión, no existiría alguna responsabilidad por parte del ministro Jackson en ninguno de los hechos que se esbozan.

¿Cuál debería ser, entonces, el curso de esta acusación?

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Tiene la palabra la diputada Consuelo Veloso.

La señora **VELOSO** (doña Consuelo).- Señora Presidenta, por su intermedio, agradezco la exposición del señor Domingo Lovera.

Estaba siguiendo rigurosamente la transmisión de esta sesión. Me parece muy preocupante, a propósito de la exposición del señor Domingo Lovera, que hayan existido expositores que insinuaron que era posible sostener una acusación o que se emitiera un informe por parte de esta comisión, sin tener argumentos para cada uno de los hechos que se le imputan al ministro Giorgio Jackson.

El artículo 333 del Reglamento de la Cámara de Diputadas y Diputados establece los contenidos mínimos que debe tener un informe de esta comisión y plantea que el informe debe contener, a lo menos, una relación con las actuaciones, un examen de los hechos y las actuaciones de derecho.

Me parece que la comisión tiene que justificar su posición. El señor Domingo Lovera nos expuso argumentos suficientes para caminar hacia la certeza, de la cual muchos estamos al tanto, en cuanto a que no hay argumentos suficientes para insistir en esta acusación constitucional.

Gracias.

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Tiene la palabra el diputado Joaquín Lavín.

El señor **LAVÍN**.- Señora Presidenta, nosotros como comisión definimos, hace algunas sesiones, quiénes eran los invitados que iban a participar en esta comisión.

En ese sentido, cada invitado puede hacer su exposición y puede decir lo que le parezca respecto a la acusación.

Respecto de la fundamentación, esta tiene que ver con el voto y, de hecho, el voto puede ser no fundamentado. Otra cosa es el informe que crea la comisión. Nosotros podemos simplemente votar. No tenemos que dar fundamentación de nuestro voto.

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Por lo avanzado de la hora, solicitamos dar respuesta al señor Domingo Lovera.

Tiene la palabra el señor Domingo Lovera.

El señor **LOVERA** (abogado) [vía telemática].- Señora Presidenta, sobre los dos puntos finales, es un tema que académicamente me apasiona, como sé que, también, apasiona al profesor Luis Alejandro Silva.

Me satisface mucho que la diputada Consuelo Veloso cite el artículo 333 del Reglamento, porque efectivamente, esto suele decirse en la experiencia comparada, los reglamentos de las cámaras son las verdades constituciones de cada una de ellas. Es muy relevante lo que esas reglas disponen a efectos de lo que ustedes tienen que realizar en la comisión. Comparto lo que dice el diputado Joaquín Lavín, a propósito de la libertad que tenemos los invitados para presentar nuestros argumentos.

Mi única aprensión es que ustedes, independiente de si votan o no, esto se ha discutido en el último tiempo, tienen que someterse, de todas maneras, al marco constitucional. Ustedes, tal como se les exige a ministros y ministras, a la Presidencia y a otras autoridades acusables constitucionalmente, tienen

que demostrar con su actitud que están manteniendo vigente el carácter autoritativo de la Constitución, o sea, del ordenamiento jurídico, en definitiva.

Por eso, creo que la causal de procedencia de esta acusación constitucional, tomo la pregunta de la diputada Ericka Ñanco, es una que establece un estándar exigente. Nada de esto quiere decir que no existan otros mecanismos u otras herramientas de control de responsabilidades administrativas o de otro tipo de las autoridades involucradas, pero la acusación constitucional termina siendo una herramienta muy tosca para entrar en estas cuestiones tan de detalle y más cercanas al mérito.

Me parece que en el escrito de contestación de la defensa del ministro Jackson, hay argumentos suficientes para que ustedes puedan desechar la acusación, a partir de la cuestión previa.

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Tiene la palabra la abogada Claudia Sarmiento.

La señora **SARMIENTO**, doña Claudia (abogada de la defensa).- Señora Presidenta, saludo a Domingo Lovera.

Mi pregunta tiene que ver, en específico, con la responsabilidad y con los elementos de procedencia de esta. De conformidad con los artículos 6° y 7° de la Constitución, las autoridades actúan válidamente dentro de las atribuciones reconocidas por la Constitución y las leyes.

A partir de aquello, me pregunto cómo podría una persona hacerse responsable de aquellos actos en los cuales no tiene un mandato legal en específico, respecto de los cuales no tuvo conocimiento e injerencia y cómo ese estándar de responsabilidad podría o no ser compatible con el derecho a la defensa garantizada en la Constitución.

Me gustaría descansar en el conocimiento que tiene el señor Lovera respecto de derechos fundamentales y tratados internacionales de derechos humanos, habida consideración de que el derecho a la defensa es uno de los elementos a los cuales podríamos relacionar con el inciso segundo del artículo 5°, un límite a la soberanía del Estado.

Muchas gracias.

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Tiene la palabra el señor Lovera.

El señor **LOVERA** (abogado) [vía telemática].- Señora Presidenta, respondiendo a la pregunta de la abogada Claudia Sarmiento, efectivamente, los artículos 6° y 7° de la Constitución, que son los que disponen que las autoridades en nuestro esquema constitucional solamente pueden ejercer aquellas atribuciones que la Constitución y las leyes le han asignado, fijan al mismo tiempo una suerte de límite negativo. Es decir, respecto de todo ese cúmulo de acciones u omisiones que no se les pueden imputar a nuestras autoridades.

Por eso, insistí que para efectos del incumplimiento de dejar sin aplicación o sin ejecución las leyes o el incumplimiento de la Constitución, debemos ser capaces de identificar -creo que la acusación no logra esto de manera acertada- cuál es el marco legal de obligación y de mandatos que la autoridad -en este caso el ministro Jackson, acusado constitucionalmente- habría infringido.

Si no es así, si no existen esas obligaciones, me parece que la acusación solo está entrando en el ámbito de decisiones de mérito, que están puestas en manos de las autoridades políticas, porque la ciudadanía así lo ha dispuesto.

Por último, quiero terminar diciendo, en aras del tiempo, que entiendo lo que dijo el profesor Luis Alejandro Silva, en insistir en que el Congreso Nacional es soberano para decidir esta cuestión, pero no olviden -y por eso es bueno el punto que plantea la abogada Claudia Sarmiento- que Chile ha suscrito también tratados internacionales, y esta es una cuestión respecto de la acusación constitucional que en otras ocasiones ya se ha debatido.

Ustedes saben bien cuál es el caso en particular al que me estoy refiriendo.

Muchas gracias.

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Señor Lovera, le agradecemos por su exposición y por dejarnos el texto, que compartiremos con los demás miembros de la comisión. De esta manera lo liberamos de su comparecencia a esta sesión y

nosotros pasamos a los temas que nos competen.

Antes de continuar, quiero explicar que en ningún momento quise censurar a nadie. Parece que los micrófonos están presentando una falla técnica, ya que cada micrófono funciona de una sola vez y se prenden cuando quieren.

Voy a pedir a Secretaría que solicite a quien corresponda que hagan una revisión del sistema de esta sala y, si es posible, a todas, porque sé que también sucede en otras.

El señor **HALABÍ** (Secretario).- Sucede que, cuando la Presidenta habla, todos los otros micrófonos se apagan.

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- He visto en algunas comisiones que la Presidenta tiene siempre encendido el micrófono y, cuando nosotros actuamos...

El señor **HALABÍ** (Secretario).- En la Sala el Presidente puede suspender la palabra de algún diputado cuando, por ejemplo, se pasa del tiempo.

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Habiendo terminado con las exposiciones de los invitados, nos corresponde tomar la decisión de fundamentación de la acusación, como cada cual lo vea de acuerdo con el estudio de todos los antecedentes.

Vamos a solicitar que en lo posible adjunten su argumentación escrita. Es un derecho, así es que si quieren lo hacen, y si no quieren, no.

Nos encontraríamos mañana a las 10:30 horas para votar la procedencia de la acusación, y en el curso de la tarde la Secretaría ordenará y concluirá el informe, para que mañana lo presentemos ante la Mesa, para que sea tratado en el día que corresponda. Así, hemos cumplido con los seis días, como lo establece la Constitución.

¿Les parece acordar que nos encontramos mañana a las 10:30 horas?

El señor **HALABÍ** (Secretario).- ¿De 10:30 a 13:00 horas?

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- Vamos a terminar antes.

El señor **HALABÍ** (Secretario).- No importa, haré la citación de 10:30 a 13:00 horas.

Entonces, el objeto de la sesión de mañana será que la comisión se pronuncie sobre la procedencia de la acusación, previa argumentación de cada uno de sus integrantes.

La señora **SAGARDIA**, doña Clara (Presidenta).- ¿Habría acuerdo?

Acordado.

Por haber cumplido con su objeto, se levanta la sesión.

-Se levantó la sesión a las 12:34 horas.

CLAUDIO GUZMÁN AHUMADA,

Redactor,

Jefe Taquígrafos de Comisiones.