

antes 12/jun/2018

1

Presentación ante la Comisión encarga de informar la procedencia de la acusación constitucional interpuesta contra el Ministro de Salud Emilio Santelices

Isabel Aninat

12 de junio, 2018

Lo que esta Comisión debe evaluar es si los hechos fundantes son de tal entidad que ameritan dar curso a la acusación constitucional contra el Ministro de Salud. Para esto es necesario tener presente lo que sigue.

Esta presentación tiene que ver con el problema de la distribución de ámbito de competencia entre las potestades públicas en el Estado, que esta acusación amenaza con desvirtuar. No tiene que ver, por tanto, con el fondo de la ley que permite la interrupción del embarazo en tres causales -ley que yo apoyo-, ni con la extensión de la objeción de conciencia (Capítulo III de esta acusación). Esta presentación es independiente de esas dos materias.

En lo que me voy a enfocar es discutir si controversias sobre legalidad de un acto dictado en el ejercicio de la potestad administrativa, dentro de un régimen general de control de estos actos, bastan para fundar una acusación constitucional. Para estos efectos, la posición que cada diputado aquí tenga respecto del aborto en general o de las tres causales, es irrelevante.

Este análisis debe necesariamente efectuarse en el contexto de nuestro régimen político. La acusación constitucional es un mecanismo de control de poder, pero no es similar a otros mecanismos de fiscalización de los cuales dispone el Congreso. Porque a diferencia de, por ejemplo, la interpelación o las comisiones investigadoras, la acusación tiene una dimensión doble política y jurídica, y es esta última la que puede generar la responsabilidad de una autoridad que justifique que le imponga una sanción. Es justamente por la entidad de sus consecuencias que se exige que los

hechos sean de suficiente gravedad. Y, por lo mismo, es que se le considera como de última *ratio*.

A diferencia de lo que ocurre en otros regímenes políticos, en el sistema presidencial el gabinete ministerial es de confianza del Presidente y no del Congreso. Lamentablemente, pareciera ser, que las acusaciones constitucionales se han convertido en una válvula de escape para las rigideces de nuestro presidencialismo. La doctrina ha observado que, a diferencia de lo que ha sido planteado por la teoría del *impeachment*, la aplicación práctica de las acusaciones constitucionales ha derivado en su instrumentalización política. Esto se ha documentado especialmente en las acusaciones contra Ministros de Estado.

Ello nos revela que la discusión debiese ser otra: cambiar o ajustar el régimen político. Sin embargo, esta acusación constitucional no es la oportunidad ni esta Comisión el foro para efectuar dicho debate. Si lo que se busca es balancear la relación entre el Ejecutivo y el Congreso, el camino no es utilizar una facultad que en cuanto excepcional debiera reservarse únicamente para aquellos casos en que la gravedad de los hechos amerite una sanción como la que la acusación acarrea.

El principal fundamento para esta acusación es la declaración de ilegalidad de la Resolución Exenta N° 432 que hizo la Contraloría en su dictamen N° 11.781. Ese hecho se interpreta en la acusación como una infracción de la Constitución y las leyes, vulnerando el principio de juricidad y del derecho a la protección de la salud, y como una infracción a las leyes al obviar el carácter excepcional de la objeción de conciencia. Sin embargo, basar una acusación en dicho hecho es problemático por varias razones.

La primera tiene que ver con el uso de la acusación constitucional. Si el cuestionamiento de un acto administrativo, como fundamenta el mencionado dictamen de la Contraloría, es suficiente para dar pie a acusaciones constitucionales, entonces se corre el riesgo de que terminemos por banalizar estas últimas.

Para regular la objeción de conciencia, el Gobierno anterior también empleó una resolución exenta (Resolución Exenta N° 61 del Ministerio de Salud, de 22 enero 2018), al igual como hizo el actual Gobierno. El propio dictamen de la Contraloría repetidamente hace referencias a que ambos protocolos regulan aspectos no desarrollados en la ley, y explícitamente remarca que en ambos casos las instrucciones debían hacerse por un reglamento. Ello nos lleva, por ejemplo, a cuestionarnos si debiese formularse entonces una acusación constitucional contra la ex Ministra de Salud Carmen Castillo. O si cada vez que la Contraloría represente un acto administrativo en atención a su naturaleza jurídica, se deba dar pie a una acusación constitucional.

La segunda razón de lo problemático del hecho fundante es que éste genera efectos nocivos para el sistema general de control de nuestro ordenamiento jurídico. La acusación constitucional en cuestión llama la atención de que el uso de una resolución exenta habría sido una manera de eludir el control. Pero es paradójico que la propia acusación, justamente, se funda en un dictamen emanado del control de la Contraloría, a raíz de un requerimiento de senadores, diputados y organismos de la sociedad civil. El que un dictamen en que se reprocha el uso de un determinado instrumento sirva como hecho fundante para destituir Ministros de Estado, puede terminar por desvirtuar el régimen de control general de la Administración del Estado. Porque la Contraloría puede terminar por inhibirse en su actuación si de una controversia de legalidad se termina por desencadenar una crisis política, y no sólo, como está previsto, en la ineficacia del acto administrativo representado.

El análisis de esta acusación constitucional debe tener en consideración los efectos institucionales que ella conlleva. Por supuesto, dar curso a una acusación constitucional tiene consecuencias políticas inmediatas, particularmente si ello culmina en la destitución de una autoridad del Estado. Pero es importante considerar también las consecuencias institucionales de largo plazo. La primera es que la búsqueda de un re-balance entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo implica una

discusión mucho más profunda y amplia que el control de los Ministros de Estado. Por lo mismo, usar las acusaciones constitucionales para ello no es el camino apropiado, en cuanto las termina por banalizar, estresa el régimen político, y probablemente inhibe el debate del régimen político, ante los costos inmediatos que se generan. Pero también existen consecuencias institucionales para el régimen de control en general, que va más allá del Congreso. En particular porque si la ineficacia de una decisión administrativa genera una crisis política, entonces se terminará por desvirtuar el rol de la Contraloría.