

LO PRINCIPAL: Formula cuestión previa. **PRIMER OTROSÍ:** Presenta descargos. **SEGUNDO OTROSÍ:** Designa abogado.

HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADAS Y DIPUTADOS

CAROLINA TOHÁ MORALES, Ministra del Interior y Seguridad Pública, domiciliada para estos efectos en el Palacio de la Moneda sin número, ciudad de Santiago, por sí, en acusación constitucional interpuesta en mi contra, a esta Honorable Cámara de Diputadas y Diputados respetuosamente digo:

Que, estando dentro de plazo, vengo en formular observaciones a la acusación constitucional presentada en mi contra para que se acoja la cuestión previa que planteo en razón de la improcedencia de la acusación y, en subsidio, para que la acusación sea desechada en todas sus partes por las razones de hecho y de derecho que paso a exponer.

RESUMEN DE LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL DEDUCIDA

Con fecha 30 de septiembre de 2024, un conjunto de Honorables Diputadas y Diputados¹ dedujo acusación constitucional en mi contra en calidad de Ministra de Interior y Seguridad Pública, en virtud del artículo 52 de la Constitución Política de la República (desde ahora, "**Constitución Política**"), los artículos 37 y siguientes de la ley N° 18.918, orgánica constitucional del Congreso Nacional (en adelante, "**LOCCN**") y los artículos 329 y siguientes del reglamento de la H. Cámara de Diputados (en adelante, "**Reglamento de la Cámara**").

La primera parte de la acusación constitucional contiene un preámbulo que indica un conjunto de cifras en materia de seguridad, relativas a estadísticas delictuales, percepción de inseguridad de la ciudadana e inmigración ilegal, para afirmar la supuesta

¹ Honorables Diputadas las señoras Catalina del Real y Sofía Cid y Honorables Diputados señores Benjamín Moreno, José Carlos Meza, Luis Sánchez, Cristián Araya, Agustín Romero, Stephan Schubert, Renzo Trisotti y Juan Irrarázaval.

relación de causalidad entre las omisiones y decisiones del gobierno y la situación de seguridad e inmigración.

La segunda parte del escrito se refiere someramente a los fundamentos de la acusación constitucional como uno de los mecanismos de control para garantizar la protección del Estado de Derecho, así como también asegurar la responsabilidad de las autoridades. A continuación, expone la responsabilidad constitucional de los Ministros de Estado, y profundiza en las funciones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

La tercera parte del libelo profundiza en los presupuestos de procedencia de la acusación constitucional contra un Ministro de Estado, atendiendo a su carácter de juicio político-jurídico. A su vez, desestima la naturaleza de la acusación constitucional como un mecanismo de última ratio², sin perjuicio del despliegue de los Diputados patrocinantes del libelo para agotar las instancias jurídicas y administrativas que permitan hacer efectiva la responsabilidad de la Ministra.

En particular, el escrito indaga en la responsabilidad del Ministro del Interior y Seguridad Pública, en lo referido a las funciones encomendadas por un conjunto de cuerpos legales: la ley N° 20.502, la ley N° 12.927, de Seguridad Interior del Estado, la ley N° 21.325, de migración y extranjería, y la ley N° 19.974, sobre el Sistema de Inteligencia del Estado, dando cuenta de que la o el Ministro del Interior actúa como titular del Ministerio respectivo, y que *“tiene a su cargo bienes jurídicos como el orden público y la seguridad interior (incluyendo el cuidado de fronteras), y cuenta para ello con la Agencia Nacional de Inteligencia, las Fuerzas de Orden Público, Policía de Investigaciones y el Servicio Nacional de Migraciones, entre otras”*³. El escrito destaca asimismo el rol de la o el Ministro del Interior y Seguridad Pública como la autoridad de Gobierno más alta después del Presidente de la República, atendida la normativa constitucional y legal relativa a la prelación legal de las Secretarías de Estado.

La cuarta parte de la acusación constitucional expone los hechos fundantes que sustentan el ejercicio de esta herramienta de fiscalización del Congreso Nacional, relativos a que Chile se encontraría viviendo la peor crisis de seguridad pública y de inmigración ilegal de su historia.

Respecto de la situación de seguridad pública del país, los acusadores exponen conclusiones de informes emitidos por instituciones nacionales e internacionales, que darían cuenta del creciente aumento, entre otros, de la actividad del narcotráfico y del

² Acusación constitucional contra la Ministra Tohá, p. 34.

³ Ibid, p. 36.

aumento durante los últimos años de víctimas de homicidio (sin perjuicio de que reconocen para el año 2023 un quiebre de tendencia estadístico). Ante los datos expuestos, y a pesar a de los esfuerzos desplegados por la autoridad, afirman que apenas se observa un mínimo quiebre de tendencia. Así, concluye el libelo a este respecto que existe un estado crítico de la seguridad en el país que exige hacer efectiva la responsabilidad de la Ministra atendido a que *“ese fracaso tiene una explicación concreta en la falta de control, evaluación, coordinación e implementación de medidas concretas por parte del gobierno y de sus encargados de seguridad”*⁴.

En lo concerniente a la inmigración ilegal, el escrito indica una serie de cifras sobre extranjeros residentes y el aumento de ingresos clandestinos, indicando que tales datos *“convierte a este gobierno, a pesar de todas las medidas implementadas y los presupuestos con los que ha contado, como el gobierno con más ingresos ilegales de la historia reciente, verificando su incapacidad e incompetencia para enfrentar adecuadamente el problema migratorio”*⁵.

La quinta parte del escrito contiene los dos capítulos acusatorios de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la LOCCN. El primer capítulo se refiere a mi presunta responsabilidad constitucional por haber infringido gravemente la Constitución y las leyes, y haber dejado éstas sin ejecución al omitir adoptar medidas más eficaces para resguardar a la población de la delincuencia, el narcotráfico y el crimen organizado.

En particular, el libelo desarrolla una serie de hechos, refiriéndose primeramente a las estadísticas de seguridad antes mencionadas, entre ellos el aumento de delitos como robos violentos y homicidios y la percepción pública de mayor inseguridad, para afirmar que el país se encuentra en una situación crítica y de *“tendencia irreversible de no tomar medidas drásticas para hacer frente a esta grave crisis”*⁶.

En lo que los acusadores califican como el derecho que sustenta su reclamo, se hace referencia al artículo 1° inciso quinto de la Constitución Política, que establece el deber del Estado de dar protección a la población. A continuación, sin mayor profundización sobre su contenido y alcance, hacen referencia al artículo 19 N° 7 de la Carta Magna, que asegura a todas las personas el derecho a la libertad personal y a la seguridad individual.

Seguidamente, el libelo cita el artículo 1° de la ley N° 20.502, que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación

⁴ Ibid, p. 42.

⁵ Ibid, p. 48.

⁶ Ibid, p. 54.

del Consumo de Drogas y Alcohol, y modifica diversos cuerpos legales, refiriéndose específicamente a la labor del Ministerio como colaborador directo e inmediato del Presidente de la República en asuntos relativos al orden público y la seguridad pública interior. En particular, los acusadores señalan que se estarían vulnerando el artículo 3º literales b) y c) de la referida ley, los cuales tratan sobre la mantención del orden público en el territorio nacional y la coordinación, evaluación y ejecución de las acciones y programas relacionados con la Política Nacional de Seguridad Pública Interior y de control y prevención del delito, respectivamente. En particular, y refiriéndose a la acusación constitucional presentada en contra del ex Ministro Andrés Chadwick, los acusadores indican que la concentración de la decisión política conforme el artículo precitado quiere decir que *“es el Ministro quien debe ejercer las facultades que confiere la ley, de modo adecuado y oportuno, con la finalidad primordial de, entre otras, velar por la mantención del orden público en el territorio nacional”*⁷. Adicionalmente, se señala que el ejercicio de las facultades que confiere la ley indica que debe hacerse uso de tales de modo racional, necesario y proporcional⁸.

Seguidamente, el libelo profundiza en un ámbito distinto de mi responsabilidad, relativo a la tramitación de la agenda de seguridad, a través de las distintas iniciativas que se han trabajado con el Congreso durante estos años. Para ello, hace referencia a la falta de cumplimiento de compromisos del *Fast Track 1.0*, afirmando que hay un conjunto de metas en distintos intervalos temporales que no han sido cumplidas, sin que se haga mención alguna a cuáles de tales medidas serían las que se encuentran en dicha situación.

La situación antes expuesta, lleva a los acusadores a afirmar que la demora en la tramitación de los proyectos de ley tiene como uno de sus principales responsables al poder Ejecutivo, en atención a la facultad de disponer de urgencias para las iniciativas legales, conforme el artículo 26 de la LOCCN, así como también en relación a la iniciativa exclusiva del Ejecutivo para promover proyectos de ley que comprometan gasto público o creen nuevas funciones y atribuciones para los órganos públicos, sin que se realice una adecuada relación de las disposiciones constitucionales aplicables.

Finalmente, el libelo recurre a las Actas oficiales de la Comisión de estudio de la Nueva Constitución Política de la República y doctrina para sostener que, en el caso de infracciones cometidas por subalternos que no son corregidas, no es necesario que el Ministro sea advertido previamente por la Cámara de Diputados. Por ello, sobre los Ministros de Estado, *“si bien la responsabilidad sigue siendo personal, cabe destacar que*

⁷ Ibid, p. 60.

⁸ Ibid, p. 61.

*en virtud de su alta labor directiva, están obligados -y, por tanto, son responsables- de velar, es decir, ejercer el control, sobre la actuación recta y correcta de sus dependientes*⁹. En base a lo anterior, el escrito afirma genéricamente que *“dejar sin sanción, no ejercer la fiscalización, no velar por la eficiente y eficaz administración ni corregir las actuaciones de sus subordinados, lo harían incurrir en la causal constitucional de dejar sin ejecución las leyes”*¹⁰. En esta línea, argumentan los acusadores que no se habrían ejercido adecuadamente las facultades de control que corresponden sobre la actuación recta y correcta de mis dependientes, por lo cual se configuraría la causal de inejecución de la ley.

El segundo capítulo aborda mi eventual responsabilidad constitucional por haber infringido la ley N° 21.325, y haber dejado leyes sin ejecución al omitir adoptar medidas más eficaces para prevenir la vulneración de nuestras fronteras en medio de la crisis de inmigración ilegal. Así, respecto de los hechos, el libelo refiere a la supuesta deficiente e incoherente implementación de políticas migratorias por parte del Servicio Nacional de Migraciones, que permitiría que miles de personas ingresen al país de manera irregular.

A lo largo del capítulo acusatorio, se hace mención permanentemente a reportes de prensa – sin las correspondientes referencias a ellos – para dar cuenta del aumento de flujos migratorios por pasos no habilitados, la incertidumbre y desamparo al que se verían expuestas los migrantes a fin de regularizar su situación en el país, la demora en el procesamiento de permisos de residencia, la falta de coordinación para hacer efectivas las órdenes de expulsión dictadas por el Ministerio, así como también respecto de la medida de reconducción inmediata contemplada en el artículo 131 de la ley N° 21.325.

Seguidamente, el escrito refiere a la relación de supervigilancia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública respecto del Servicio Nacional de Migraciones, respecto del manejo de recursos provenientes de la Ley de Presupuestos. Sobre esta materia, aludiendo a la supuesta ineficacia antes mencionadas, el libelo afirma calumniosamente que el *“manejo inadecuado de estos fondos constituye una grave vulneración al principio de legalidad y probidad administrativa”*¹¹.

Todo lo anterior lleva a concluir que se encontrarían configuradas las causales invocadas, dado que la *“evidencia muestra que no se han formulado ni implementado políticas migratorias efectivas, ni se ha supervisado adecuadamente el Servicio Nacional de Migraciones para garantizar el control de la permanencia de extranjeros y la ejecución*

⁹ Ibid, p. 70.

¹⁰ Ibid, p. 70.

¹¹ Ibid, p. 74.

*de medidas sancionatorias como la reconducción o expulsión de inmigrantes en situación irregular*¹².

En otro orden de materias, el libelo sostiene mi responsabilidad de infringir el artículo 131 de la ley N° 21.325 con ocasión de la resolución exenta N° 14.440, que aprueba protocolo de instrucciones para la reconducción de extranjeros y deja sin efecto resoluciones exentas que se indican (desde ahora “**el Protocolo**”).

A juicio de los acusadores, el Protocolo conllevaría una contravención expresa al artículo antes señalado, cuyo sentido sería que no se hagan aplicables las disposiciones de la reconducción, regulada en el artículo 126 de la ley N° 21.325, lo que ocurriría “*por el solo hecho de que Bolivia o el país vecino que se tratare, no los recibe en la reconducción*”¹³.

En base a esta supuesta contravención, los acusadores refieren a mi responsabilidad en atención a la función del Ministerio del Interior como responsable y ejecutor de la política de migración en Chile, conforme lo dispuesto, entre otros, por los artículos 1, 5, 23, 40, 51, 53, 70, 72, 84, 86, y especialmente en los artículos 154 a 172 de la referida ley.

Concluyen los acusadores reiterando el tenor del capítulo previo, en atención a que, respecto de los Ministros de Estado, “*cabe destacar que en virtud de su alta labor directiva, están obligados -y, por tanto, son responsables – de velar, es decir, ejercer el control sobre la actuación recta y correcta de sus dependientes, incluyendo en este caso la supervigilancia sobre las acciones de la Subsecretaría del Interior y el Servicio Nacional de Migraciones*”¹⁴, lo que configuraría las causales invocadas de haber comprometido gravemente la seguridad de la nación, haber infringido gravemente la Constitución y las leyes y haber dejado estas últimas sin ejecución.

¹² Ibid, p. 75.

¹³ Ibid, p. 78.

¹⁴ Ibid, p. 80.

PRIMERA PARTE. EN LO PRINCIPAL: FORMULA CUESTIÓN PREVIA

En conformidad con lo dispuesto en el artículo 43 de la ley N° 18.918 LOCCN, la persona afectada por la acusación constitucional tiene el derecho a deducir, de palabra o por escrito, la cuestión previa de que la acusación no cumple con alguno de los requisitos que la Constitución Política de la República señala, antes de que la H. Cámara de Diputadas y Diputados inicie el debate sobre los capítulos acusatorios. Una vez que se deduzca, la Cámara de Diputadas y Diputados deberá entrar en su conocimiento de manera previa a la discusión sobre el resto de la acusación. Asimismo, deberá resolver por mayoría de las y los H. Diputadas y Diputados presentes, después de oír a los H. Diputadas y Diputados miembros de la comisión informante.

Esta gestión corresponde a un “verdadero control político de constitucionalidad, que busca enervar la acusación”, encomendado a la Cámara, a fin de efectuar un “esfuerzo racionalizador” que le obliga a examinar y reflexionar acerca de la concurrencia de los requisitos de la acusación¹⁵. La cuestión previa corresponde, por tanto, a un control jurídico realizado por la H. Cámara de Diputadas y Diputados de la acusación presentada por las y los parlamentarios a fin de determinar si el libelo presentado se ajusta a las reglas establecidas para su admisibilidad y a las reglas del debido proceso¹⁶. Así las cosas, la instancia correspondiente a la cuestión previa constituye una especie de pronunciamiento sobre la admisibilidad de la acusación, en relación con las prescripciones contenidas en la Constitución Política, y es una garantía propia del debido proceso para la persona acusada.

A modo de ejemplo, se puede destacar que en el período comprendido entre los años 1990 - 2023, se interpusieron un total de cuarenta y una acusaciones contra diversas personas y dieciséis de estas fueron rechazadas debido a la gestión de previo y especial pronunciamiento. Sobre ello, José Luis Cea Egaña pone de manifiesto que, en la práctica, el trámite de la “*cuestión previa*” es decisivo en la tramitación de estas acusaciones, toda vez que las inexactitudes, contradicciones y generalidades de las acusaciones presentadas no permiten pasar a las siguientes fases¹⁷.

¹⁵ Zúñiga Urbina, Francisco. 2011. Acusación constitucional: la “cuestión previa” como control político de constitucionalidad. *Revista de Derecho Público* (75), pp. 126-127.

¹⁶ Díaz de Valdés Balbontín, Rodrigo. 2013. Acusación constitucional y debido proceso. En: Congreso Nacional. *Libro homenaje al profesor Alejandro Silva Bascuñán*. Santiago: Editorial Jurídica, pp. 102-10.

¹⁷ Cea Egaña, José Luis. 2013. *Derecho Constitucional Chileno*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile. Tomo III, p. 336.

Este control jurídico de constitucionalidad resulta esencial dada la importancia de la institución de la acusación, como un mecanismo no solo de control de poderes si no con una naturaleza sancionatoria muy intensa. En efecto, las posibles consecuencias políticas y jurídicas de una acusación constitucional pueden fomentar su mala utilización, desvirtuando su sentido institucional, lo que resulta contrario a los principios de responsabilidad gubernamental, buen gobierno y separación de poderes, vulnerando así la Constitución. Por otro lado, pudiendo implicar severas consecuencias para el sancionado, quien puede ver afectados sus derechos fundamentales a partir de su inhabilitación por cinco años, este control de aptitud busca exigir un estándar mínimo frente a los imperativos del debido proceso.

Como se explicará detenidamente, la acusación presentada por los H. Diputados en contra de esta Ministra no da cumplimiento a los requisitos mínimos que exige la Constitución y que, reiteradamente, la H. Cámara de Diputadas y Diputados ha fijado en sus pronunciamientos sobre la procedencia de una determinada acusación constitucional.

La formulación de la cuestión previa expone, en términos generales, la regulación y las principales características de la acusación constitucional en nuestro ordenamiento. A partir de esta comprensión de la institución, se expone cómo el libelo acusatorio no cumple con las exigencias que se requieren para su procedencia.

I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

Tal como se adelantó, antes de revisar los principales motivos por los que se debe desechar la acusación presentada en mi contra, es relevante esclarecer –en términos generales– la regulación y los requisitos de la acusación constitucional. Esta comprensión de la institución orientará el análisis concreto del libelo presentado en mi contra.

1. REGULACIÓN NORMATIVA

La acusación constitucional se regula en los artículos 52 N° 2 y 53 N° 1 de la Constitución Política de la República. Las disposiciones antes citadas establecen, por una parte, que es atribución exclusiva de la H. Cámara de Diputadas y Diputados declarar la procedencia de una acusación constitucional en contra de las autoridades que allí especifican y, por otro, que corresponde al Senado conocer y resolver las acusaciones constitucionales que entable la Cámara de Diputados.

El texto constitucional define el rol que le cabe a cada una de las Cámaras del Congreso Nacional, las autoridades respecto de las cuales procede, las causales y el

procedimiento para su tramitación y resolución. En este contexto, la doctrina constitucional ha definido a esta institución como aquella en virtud de la cual “*se juzga a las más altas autoridades del Estado por delitos, infracciones o abusos de poder expresamente contemplados en la Constitución y que tienen por objeto establecer la efectividad de tales infracciones como la culpabilidad o inocencia de la autoridad acusada*”¹⁸. Sobre la base de este concepto, se derivan una serie de características de la acusación constitucional.

2. CARACTERÍSTICAS DE LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

a. Persigue la responsabilidad constitucional de la autoridad acusada

De conformidad con la regulación constitucional, las acusaciones constitucionales en nuestro sistema jurídico buscan perseguir la responsabilidad constitucional de las máximas autoridades, y no su responsabilidad política propiamente tal¹⁹, como ocurre en los regímenes parlamentarios.

En efecto, a través de la acusación se persigue una responsabilidad de tipo constitucional, en la cual confluyen tanto elementos de carácter político como elementos de carácter jurídico que se identifican con las causales taxativamente establecidas por la Constitución para su procedencia. No se trata, como se afirma habitualmente, de un mero mecanismo de control, sino que tiene un contenido sancionatorio muy intenso. Ello se muestra a partir de la posibilidad de perseguir la responsabilidad constitucional de autoridades hasta tres meses después de haber dejado de servir el cargo, momento en que ya no se encuentran disponibles otras formas de control propias de los servidores públicos. Esta dimensión punitiva de la acusación constitucional es la que precipita varias de sus exigencias tanto respecto de la determinación de las infracciones cometidas, la extensión de sus causales de interposición, la imputación de hechos personales y su carácter de última ratio.

De esta forma, la acusación constitucional no corresponde a una herramienta que pueda fundarse en desacuerdos políticos, reproche a las políticas implementadas o

¹⁸ Bronfman Vargas Alan, De la Fuente Hulaud Felipe y Parada Espinoza Fernando. 1993. *El Congreso Nacional: Estudio constitucional, legal y reglamentario*. Valparaíso: Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, Universidad Católica de Valparaíso, pp. 175 y ss.

¹⁹ Sobre este punto, en las actas de la Comisión de Estudios para una Nueva Constitución es posible identificar que la postura de los comisionados fue distinguir esta institución de un juicio político respecto al mérito de las decisiones que adoptó determinada autoridad. En esta línea, se sostuvo “[E]s indispensable dejar constancia en el memorándum -debiendo ser perfilado nítidamente por el texto constitucional – lo relativo a la naturaleza de la acusación constitucional [...] A su modo de ver, persigue la sanción de infracciones de naturaleza jurídica, pero no necesariamente de índole penal, recto criterio que ha estado muy confundido, por cuanto algunos sostienen que sólo una mala gestión del Ministro se le podría acusar constitucionalmente, lo que por ningún motivo puede suceder en un régimen presidencial; y otros afirman – tesis sostenida durante el gobierno del señor Allende – que la acusación es solo para perseguir delitos penales.” Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República (CENC), Sesión 353, Miércoles 19 de Abril de 1978, Vol. 10. p. 2233.

simplemente falta de confianza política referida a la calidad de la gestión de una autoridad. Por el contrario, ésta requiere que se configure un ilícito constitucional, de acuerdo con alguna de las causales establecidas en la Constitución para su procedencia.

b. Es un mecanismo de carácter excepcional y de *ultima ratio*

Contrario a lo expuesto por el libelo, la acusación constitucional corresponde a una herramienta de control de *ultima ratio*. En efecto, tal como se caracterizó anteriormente, el objetivo de la acusación constitucional es realizar, por parte del Congreso, el control de las más altas autoridades del Estado. Tal como lo plantean autores como Francisco Zúñiga Urbina, corresponde a “válvulas de escape” de *ultima ratio* frente a ilícitos constitucionales muy graves imputables al Presidente de la República y/o sus Ministros o Ministras de Estado²⁰.

En este mismo sentido se ha pronunciado el profesor Gutenberg Martínez Ocamica y la profesora Renée Rivero Hurtado, para quienes resulta evidente que la finalidad de la acusación y la gravedad de las causales por las que procede determinan que se trate de un resorte excepcional establecido por nuestra Constitución Política, a fin de sancionar no cualquier actuación, sino solo hechos graves constitutivos de un ilícito constitucional²¹.

Este carácter de última ratio es una consecuencia natural de la dimensión sancionatoria de la acusación constitucional. Nuestro constituyente ha asociado a la declaración de culpabilidad una sanción que consiste en la inhabilidad para desempeñar “ninguna función pública, sea o no de elección popular, por el término de cinco años”. Esta inhabilitación coincide íntegramente con la pena de inhabilitación absoluta temporal para cargos y oficios públicos establecida en el artículo 21 del Código Penal como “pena de crimen”. Se trata, por tanto, de un episodio anómalo de potestad punitiva estatal excepcionalmente entregado al Congreso. Si bien el castigo estatal está, por regla general, entregado a los tribunales de justicia en lo penal y, en otra dimensión, al Derecho administrativo sancionador, este caso entrega la potestad de sancionar imponiendo una verdadera “pena” al Congreso. Y es la propia Constitución Política de la República en su artículo 19 N°3 la que dispone el estatuto de garantías para la imposición de penas por parte del Estado.

No resulta trivial hacer notar que, aparte del H. Congreso Nacional, a través de una acusación constitucional, ningún órgano distinto de un tribunal penal tiene la potestad de

²⁰ Zúñiga Urbina, Francisco. 2011. Op. cit., pp. 126-127.

²¹ Martínez Ocamica, Gutenberg y Rivero Hurtado. Renné 2004. *Acusaciones Constitucionales. Análisis de un caso. Una visión parlamentaria*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, pp. 144-202.

imponer un castigo tan intenso como la inhabilitación absoluta para el ejercicio de cargos y oficios públicos. Del mismo modo, es pacífico que el estatuto de garantías propias del Derecho penal es compartido —*mutatis mutandis*— con el Derecho administrativo sancionador, que no puede aplicar sanciones tan intensas como las que aplica el H. Congreso Nacional en una acusación constitucional. Lo anterior conduce de un modo indefectible a la afirmación de que, en este ejercicio, por tanto, el H. Congreso está imperado por las garantías mínimas de debido proceso, *ultima ratio*, determinación mínima de las conductas y responsabilidad por hechos personales. Cualquier afirmación en contrario implica una violación a la propia Constitución.

Esto explica que el criterio de *ultima ratio* esté asentado en nuestra tradición constitucional. A lo largo de las diversas acusaciones constitucionales presentadas desde el retorno a la democracia, su carácter excepcional ha obligado a utilizarla de forma prudente, como un dispositivo constitucional extremo, reservado únicamente para casos particularmente graves en los cuales se han agotado el resto de las vías jurídicas y políticas dispuestas en nuestro ordenamiento para resolver los conflictos. Este principio de *ultima ratio* no exige que se hayan establecido mecanismos intermedios forzosos, como sostienen los acusadores para negarlo. Esclarecedor es que, en el Derecho penal, pacíficamente subsidiario y de última ratio, tampoco se han establecido otros mecanismos institucionales forzosos (como sería sancionar administrativamente a alguien antes de aplicarle una pena) y nadie niega por eso su carácter de *ultima ratio*. Se trata de un principio de legitimación material que ningún proceso sancionatorio puede obviar.

Finalmente, cabe hacer presente que, dado el complejo proceso y tramitación que envuelve, una acusación constitucional implica distraer al H. Congreso Nacional de sus labores legislativas habituales para volcarse a un rol acusatorio, cuasi jurisdiccional y sancionatorio. Por ello, su procedencia debe ser controlada prudencial y estrictamente.

c. Las causales que habilitan la formulación de la acusación constitucional son taxativas y deben interpretarse restrictivamente

Junto con lo anterior, la doctrina ha señalado que, en atención a su regulación constitucional, la acusación constitucional solo procede por causales específicas, las cuales deben interpretarse de manera restrictiva por los acusadores²². De conformidad con

²² En esta línea, el profesor Quinzio señala que “el procedimiento por el cual se busca hacer efectiva la responsabilidad de ciertos funcionarios superiores del Estado que la Constitución determina, por los delitos taxativamente indicados en la Constitución que se hubieren cometido en el ejercicio de sus funciones y cuya facultad de acusación y juzgamiento se encuentra entregada al Congreso Nacional”. Quinzio Figueiredo Jorge. 1994. *Tratado de Derecho Constitucional. La Constitución Política de la República de Chile de 1980*. Santiago: Ediciones Universidad La República, pp. 292 y ss.

lo establecido en el artículo 52 N° 2 letra b) de la Constitución Política, se podrá acusar a un Ministro o Ministra de Estado por las siguientes causales: (i) por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación; (ii) por infringir la Constitución o las leyes o (iii) haber dejado éstas sin ejecución; y por (iv) los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno.

Del carácter taxativo y restrictivo de las causales para acusar constitucionalmente a una autoridad, se deriva:

- i. La exigencia de que las acusaciones constitucionales sean precisas en su formulación. Ello, toda vez que se busca prevenir su instrumentalización para resolver discordancias que pudieren tener los acusadores con el ejercicio del cargo de un Ministro o Ministra de Estado. Sostener lo contrario podría incluso llevar a utilizar la acusación como una manera de desestabilizar el Estado de Derecho y, en particular, el principio de separación de poderes pues, su mala utilización o su aplicación fundada en hechos que no redunden en las causales taxativamente señaladas –como lo sería, por ejemplo, no estar de acuerdo con determinado programa de gobierno–, desembocaría en otorgarle una naturaleza fundada en la mera discrepancia o diferencia política.
- ii. La interpretación restrictiva de las causales hace posible la severidad de la sanción que trae aparejada, esto es, la pérdida permanente del cargo. Es decir, la remoción de una Ministra o un Ministro de Estado designado por el Presidente de la República y la inhabilitación por cinco años para ejercer cualquier función pública. La determinación, por lo tanto, de las conductas que caben en las respectivas causales no puede quedar al mero arbitrio de los acusadores arguyendo que son cláusulas abiertas o que contienen conceptos jurídicos indeterminados. Por lo demás, varias de las causales, como alguna de las invocadas, no contienen conceptos jurídicos indeterminados sino que directamente describen conductas. A modo de ejemplo, sancionar constitucionalmente a un Ministro de Estado "por infringir la Constitución o las leyes o haber dejado éstas sin ejecución" no entraña un concepto jurídico indeterminado sino la exigencia de demostrar una conducta activa u omisiva que indubitadamente haya infringido un deber impuesto por la Constitución o una ley específica que haya sido dejada sin ejecución. Estas exigencias de determinación mínima de las causales no pueden sortearse livianamente argumentando que sus formulaciones lingüísticas admiten cualquier hecho inespecífico.

De hecho, distintos sectores políticos ya han alertado sobre lo que podría significar su mala utilización a propósito de la discusión llevada a cabo en acusaciones

constitucionales anteriores. Así, en la acusación constitucional seguida en contra de la entonces Ministra de Justicia, Javiera Blanco, la profesora María Pía Silva Gallinato expresó que:

“Como ya se ha afirmado, Chile no tiene un gobierno parlamentario, que se caracteriza por ser de colaboración mutua entre Ejecutivo y Legislativo y en el que, si esa colaboración se rompe, el Parlamento puede, a través del voto de censura o de la moción de confianza, remover a los integrantes del Gobierno. Ese modelo es totalmente ajeno a nuestra institucionalidad. Nosotros tenemos un sistema presidencial, de separación clara entre el Gobierno y el Congreso, en donde el control del poder se realiza a través de un sistema de frenos y contrapesos, también llamado “Checks and balances”, y en donde los Ministros no tienen responsabilidad política y se mantienen en sus puestos mientras el Presidente así lo disponga”²³.

En consecuencia, la gravedad de la responsabilidad perseguida y las sanciones que se siguen de su procedencia exigen de esta H. Cámara un actuar con máximo celo y respeto al Estado de Derecho.

- iii. No cualquier conducta de una Ministra o un Ministro de Estado es apta para dar lugar a responsabilidad constitucional. En efecto, los hechos que dan lugar a la acusación deben ser de una entidad suficiente para que por sí mismos constituyan la responsabilidad de la Ministra o Ministro a quien se acusa. De esta forma, los hechos y causales que se describen deben ser lo suficientemente específicos para que concurra, efectivamente, algún nivel de responsabilidad de la magnitud que caracteriza la acusación constitucional.

Lo anterior queda palmariamente demostrado por el propio catálogo de causales que ha establecido el constituyente. La acusación de un ministro de Estado puede realizarse por cualquiera de las siguientes causales: (1) por haber comprometido gravemente el honor de la Nación, (2) por haber comprometido gravemente la seguridad de la Nación (3) por infringir la Constitución (3) por infringir las leyes o haberlas dejado sin ejecución, (4) por el delito de traición, (5) por el delito de concusión, (6) por el delito de malversación de fondos públicos y (7) por el delito de soborno. Todas estas causales, tienen asociada una misma sanción en el caso de declaración de culpabilidad, la destitución del cargo y la inhabilitación absoluta

²³ Informe de la profesora María Pía Silva Gallinato en acusación constitucional deducida en contra de la Ministra de Justicia y Derechos Humanos, Sra. Javiera Blanco. 2006. p. 2. Disponible en: www.camara.cl/verDoc.aspx?prmID=81450&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION [última consulta: 04.10.2024].

temporal para cualquier función pública por cinco años, lo que indefectiblemente conduce, por razones de proporcionalidad, a afirmar que ellas han de tener una gravedad análoga para recibir el mismo tratamiento. La incorporación de delitos graves y dolosos en el catálogo es una fuente de calificación que ayuda a interpretar las demás causales que han de mostrar una gravedad equivalente. Ello implica, por ejemplo, que no cualquier infracción a las leyes puede estimarse suficiente para que prospere una acusación constitucional, sino que ha de tratarse de una infracción análoga o relativamente equivalente a la comisión de los delitos enumerados de modo de justificar que ambas causales se traten de la misma manera.

Por su parte, en nuestro país, las causales y objetivos declarados históricamente en la regulación de la acusación constitucional, también evidencian que las acciones constitucionales son un juicio de carácter sancionatorio, ante infracciones que son graves, e incluso conductas que configuran crímenes y delitos. Esto queda confirmado por la evolución de las causales a lo largo de nuestra historia constitucional.

Así, en la Constitución de 1828, cuando por primera vez se incorporan causales de acusación constitucional, se establecen como tales “delitos de traición, malversación de fondos públicos, infracción de la Constitución y violación de los derechos individuales”²⁴. Por su parte, dicha Carta Magna establecía que, dando lugar a la formación de causa, se formalizaba la acusación ante el Senado, quien debía “**pronunciar sentencia** con la concurrencia, a lo menos, de las dos terceras partes de votos”²⁵.

Posteriormente, la Constitución de 1833, otorgaba como atribución a la Cámara de Diputados: “Acusar ante el Senado, cuando hallare por conveniente hacer efectiva la responsabilidad de (...) los Ministros del despacho, y a los Consejeros de Estado en la forma, y por los crímenes señalados en los artículos 92, 93, 94, 95, 96, 97 y 107”, los que corresponden a **traición, concusión, malversación de los fondos públicos, soborno, infracción de la Constitución, por atropellamiento de las leyes, por haber dejado éstas sin ejecución y por haber comprometido gravemente la seguridad o el honor de la nación**²⁶. Resulta particularmente elocuente que a todas dichas infracciones se refiere como “crímenes”, lo que denota esa análoga gravedad que atraviesa todos los supuestos. Al igual que en la Constitución de 1828, la Constitución de 1833 tampoco señalaba una sanción

²⁴ Artículo 47 N°2 de la Constitución Política de 1828.

²⁵ Artículo 48 de la Constitución Política de 1828.

²⁶ Artículo 38 N°2 de la Constitución Política de 1833.

específica en caso de ser acogida, sino que otorgaba al Senado un poder de decisión discrecional para “caracterizar el delito, y dictar la pena”.

En la misma línea, la Constitución de 1925, disponía que eran acusables constitucionalmente los Ministros de Estado “**por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos, soborno, infracción de la Constitución, atropellamiento de las leyes, por haberlas dejado sin ejecución y por haber comprometido gravemente la seguridad o el honor de la Nación**”²⁷. A continuación, señalaba que: “*El Senado resolverá como jurado y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable del delito o abuso de poder que se le imputa [...]. Por la declaración de culpabilidad, queda el acusado destituido de su cargo. El funcionario declarado culpable será juzgado con arreglo a las leyes por el Tribunal ordinario competente, tanto para la aplicación de la pena señalada al delito cometido, cuanto para hacer efectiva la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados al Estado o a particulares*”.

En la comisión Ortúzar, la naturaleza jurídica y la entidad de las causales invocadas también fue debatida. La comisionada Luz Bulnes señaló que “*hay que partir con una distinción en materia de responsabilidad. La que puede afectar a estos personeros es tanto política como jurídica. La responsabilidad política se hace efectiva por su gestión netamente política. Ejemplo de ella es la que se hace efectiva a través de los votos de confianza y de las cuestiones de confianza en los sistemas parlamentarios. En el sistema presidencial no se hace efectiva la responsabilidad política. Los Ministros de Estado son de la confianza exclusiva del Presidente de la República. En consecuencia, en un sistema presidencial un Ministro de Estado no puede tener lo que se llama responsabilidad política. Lo que tiene es su responsabilidad jurídica. **En este sistema del mal llamado juicio político, la responsabilidad que se hace efectiva, son todas por delito.** Por ejemplo, por actos de su administración en que hayan comprometido gravemente el honor y seguridad del Estado, **son los llamados delitos constitucionales**; después vienen las de los Ministros de Estado, por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos, etcétera; de los Magistrados de los Tribunales de Justicia; del Contralor General de la República, por notable abandono de sus deberes; después, si se revisa la legislación, **se observa que todos estos hechos están configurados como delitos penales**”.* Ante una indicación del comisionado Gustavo Lorca de que “[l]a mayoría de las acusaciones constitucionales que se dedujeron —tanto en el régimen de la Unidad Popular como

²⁷ Artículos 39 y 42, en el artículo 39 N°1 letra b) de la Constitución de 1925.

en el de la Democracia Cristiana—, se fundaron precisamente en los abusos de poder” y no en delitos penales, la comisionada Bulnes insistió en señalar que “ese fue el error que distorsionó absolutamente la institución, porque con eso se llegó al vicio de los ‘enroques’ que hizo un determinado Presidente con los Ministros destituidos. Porque si se hubieran atendido estrictamente a que se estaba haciendo efectiva la responsabilidad jurídica, ya fuera civil, penal o administrativa, hubiera tenido simplemente que la destitución hecha por el Senado habría sido una pena, de modo que el funcionario habría tenido que dejar su cargo y no podría haber reingresado a la Administración²⁸”.

En suma, la acusación constitucional no es un mecanismo para imponer la voluntad política por parte del Congreso a los restantes poderes del Estado, utilizando causales abiertas de acusación y valiéndose de un jurado compuesto por representantes de partidos políticos para anular adversarios políticos. Sino que, muy por el contrario, es una manifestación de la potestad punitiva estatal excepcionalmente entregada al Congreso, **ante infracciones que son graves**.

Comprender lo contrario implicaría desconocer el actual texto constitucional, el régimen presidencial chileno y, especialmente el carácter intensamente sancionatorio de la acusación constitucional. Así las cosas, la regulación de la acusación busca evitar que, a través de una acusación constitucional, se realicen juicios sobre los énfasis políticos del gobierno o la corrección de las ideas que informan sus programas.

d. Las causales que habilitan la formulación de una acusación constitucional contra una Ministra o un Ministro de Estado sólo pueden tener lugar por hechos personales

Así, de acuerdo con el criterio asentado por la H. Cámara de Diputadas y Diputados, la acusación constitucional corresponde a un procedimiento de derecho estricto, por lo que las causales que le den lugar deben fundarse en hechos realizados de modo directo y personal. Esta es una de las consecuencias naturales de la ya mencionada dimensión punitiva de la acusación constitucional y de la aplicación de las garantías mínimas que exige toda forma de asignación de responsabilidad. Es evidente que esta responsabilidad se puede verificar tanto a partir de acciones u omisiones, pero ello no implica que haya de responderse por hechos ajenos, sino siempre por hechos propios y, en el caso de una

²⁸ Sasso Fuentes, Marcelo. 2014. *La acusación constitucional: su naturaleza jurídica y los derechos fundamentales en Chile*. Tesis para optar al Grado de Doctor en Derecho. Universidad de Chile. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/129790/La-acusaci%C3%B3n-constitucional-sunaturaleza-jur%C3%ADdica-y-los-derechos-fundamentales-en-Chile.pdf?sequence=1>, p. 235.

responsabilidad omisiva, es necesario demostrar el específico deber infringido omisivamente y no una mera falta de supervigilancia genérica.

Solo para ejemplificar esta interpretación haré mención del criterio sostenido en la acusación constitucional contra el Ministro de Justicia Luis Bates Hidalgo (2004), en la cual se recomendó rechazar la acusación:

“Por lo tanto, las actuaciones que se imputan no pueden ser calificadas, de forma alguna, como propias de su personal responsabilidad, atendido que en ellas no le correspondió participación directa ni indirecta alguna [...]. Ninguna de estas actuaciones constituye, tampoco, un acto personal del Ministro acusado, que pueda configurar una causal de acusación en su contra”²⁹.

El mismo criterio fue reiterado en el informe emitido por la comisión sobre la acusación constitucional contra el Ministro de Educación Harald Beyer Burgos (2013)³⁰ donde se estableció que imputar a una autoridad las fallas sistémicas u orgánicas vulnera el requisito de imputar responsabilidad estrictamente personal.

3. COROLARIOS

- a. La acusación constitucional es un juicio ante el Congreso Nacional, por medio del cual se juzga a las autoridades que enumera la Constitución Política por delitos, infracciones o abusos de poder expresamente contemplados en sus causales. Tiene por objeto establecer tanto la efectividad de tales infracciones, como la culpabilidad o inocencia de la autoridad acusada.
- b. En el marco de la tramitación de la acusación constitucional, se prevé el derecho de la autoridad acusada a presentar la cuestión previa de que la acusación no cumple con los requisitos que la Constitución Política señala. Es una especie de control jurídico de la constitucionalidad de la acusación constitucional.
- c. En atención a su regulación, se ha entendido que la acusación constitucional se caracteriza por (1) perseguir la responsabilidad constitucional de la autoridad; (2) tener un carácter excepcional, pues procederá en la medida en que se configuren los supuestos específicos que establece la Constitución Política, que tengan una entidad suficiente y que haya sido cometido por una de las autoridades enumeradas

²⁹ Informe de la comisión de la Cámara de Diputados encargada de estudiar la procedencia de la acusación constitucional deducida en contra del Ministro de Justicia, don Luis Bates Hidalgo. 2004. p. 125.

³⁰ Informe de la comisión de la Cámara de Diputados encargada de estudiar la procedencia de la acusación constitucional deducida en contra del Ministro de Educación, don Harald Beyer Burgos. 2013. p.184.

en el texto constitucional; (3) ser un mecanismo de *ultima ratio*, pues es una herramienta que se utiliza frente a la imputación de ilícitos constitucionales graves a altas autoridades las que, de otra forma, no podrían ser juzgadas y sancionadas; (4) sus causales son taxativas y se deben interpretar de manera restrictiva; y, finalmente, (5) solo puede tener lugar por hechos personales, es decir, que hayan sido cometidos personalmente por la autoridad.

- d. Si bien la acusación que nos convoca cumple con dirigirse en contra de una de las autoridades susceptibles de ser acusadas, se interpuso dentro de plazo, y por quienes tienen legitimación para hacerlo, el libelo acusatorio no satisface debidamente las características propias que la Constitución le requiere para su procedencia, por lo que debe ser declarada inadmisibile.

LOS ARGUMENTOS DE CUESTIÓN PREVIA QUE ADVIERTEN LA IMPROCEDENCIA DE LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL PRESENTADA EN CONTRA DE ESTA MINISTRA DE ESTADO

El libelo acusatorio contiene, previo al desarrollo de los capítulos acusatorios, un apartado en los que se abordan los presupuestos para la procedencia de la acusación constitucional presentada en mi contra³¹. En él no se especifican dichos presupuestos ni la forma específica en que ellos se cumplen, ofreciendo una forma de imputación genérica, con amplias e inespecíficas descripciones de hechos y de la situación nacional, que dificulta y amaga el derecho a defensa precisamente por la dificultad para identificar los cargos e imputaciones concretas.

Tras realizar un análisis pormenorizado de la forma en los acusadores pretenden configurar las causales de una acusación constitucional y su comprensión sobre los elementos que se deben verificar para que esta resulte procedente, es menester evidenciar que la acusación constitucional presentada en mi contra no satisface debidamente las características propias que la Constitución otorga para su procedencia.

II. PRIMER ARGUMENTO DE CUESTIÓN PREVIA: LOS ACUSADORES NO IDENTIFICAN DE MANERA CLARA Y PRECISA LAS ACCIONES U OMISIONES QUE CONFIGURAN LAS CAUSALES INVOCADAS

Un elemento fundamental para la configuración de la responsabilidad en nuestro ordenamiento jurídico es la identificación de hechos u omisiones que dan lugar a un daño, incumplimiento o infracción al ordenamiento jurídico. En esta línea, conocer los hechos por los cuales se debe responder es clave para comprender cualquier imputación de responsabilidad.

En la institución de la acusación constitucional se encuentran presentes los elementos típicos de todo procedimiento de imputación de responsabilidad: ente acusador; la imputación de conductas ilícitas constitutivas de alguna de las causales consagradas en la Constitución Política; un acusado; y, finalmente, un órgano que decide si tienen lugar o no las imputaciones que se formulan. La presencia de estos elementos supone afirmar que estamos frente a un proceso constitucional y, como tantas veces se ha indicado, debe cumplir con las normas básicas del debido proceso³². De esto se derivan una serie de principios, deberes y derechos para los participantes. Estos principios han sido

³¹ Acusación constitucional contra la Ministra Tohá, p. 37.

³² DÍAZ DE VALDÉS BALBONTÍN Rodrigo. 2013. Op. Cit., pp. 99 y ss.

reconocidos por la Cámara de Diputadas y Diputados en diversas acusaciones constitucionales³³.

No obstante lo anterior, los acusadores no efectúan una exposición clara, precisa y comprensible de los hechos que se me imputan. Como se desarrollará, el libelo no identifica hechos específicos que permitan la configuración de las causales invocadas y se limita a la exposición de una serie de cifras y estadísticas de forma tendenciosa e incompleta.

En particular, en el caso de la acusación constitucional, el deber de identificar hechos susceptibles de responsabilidad y la manera en que infringen reglas constitucionales y legales está establecido en la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional, el que en su artículo 51 establece:

“Artículo 51.- Cada capítulo de la acusación se votará por separado. Se entenderá por capítulo el conjunto de los hechos específicos que, a juicio de la Cámara de Diputados, constituyan cada uno de los delitos, infracciones o abusos de poder que, según la Constitución Política, autorizan para imponerla” (énfasis agregado).

Es decir, para cumplir con los requisitos que establece la Constitución y la ley, la acusación constitucional debe estructurarse en capítulos, los que consisten en hechos específicos que constituyen infracciones. Es decir, las imputaciones contenidas en la acusación constitucional no pueden consistir en meras apreciaciones de mérito, especulación y, mucho menos, en antecedentes incorrectos o imprecisos. Sin embargo, el libelo presentado por los acusadores contiene numerosos ejemplos de estos defectos, lo que necesariamente implica que esta cuestión previa debe ser acogida.

1. LA ACUSACIÓN NO ESTABLECE LOS HECHOS EN LOS CUALES SE FUNDA EL REPROCHE A ESTA MINISTRA DE ESTADO, POR LO QUE NO RESULTA POSIBLE COMPRENDER LA FORMA EN QUE SE CONFIGURAN LAS CAUSALES INVOCADAS EN LOS CAPÍTULO ACUSATORIOS

Toda imputación de responsabilidad jurídica requiere que exista una conducta contraria a derecho y un vínculo de atribución entre dicha conducta y el resultado contrario a derecho. Esto exige una doble atribución, por una parte, de una conducta infractora de las normas constitucionales y, por la otra, que a ella sea atribuible el resultado cuando

³³ Por ejemplo, en los casos de las acusaciones constitucionales contra los exministros de Minería y Hacienda, Sr. Alejandro Foxley y Sr. Patricio Hales; contra el ex ministro de Obras Públicas, Sr. Ricardo Lagos y contra el exministro de Economía, Sr. Jorge Rodríguez.

dicha norma lo exija. En ese sentido, aquella acusación constitucional que no dé cumplimiento a estos requerimientos mínimos de imputación debe ser declarada improcedente por la H. Cámara de Diputadas y Diputados.

Tal como se expondrá, especialmente en la siguiente sección, los acusadores no dan cumplimiento a uno de los presupuestos esenciales para la procedencia del libelo acusatorio: la determinación clara y precisa de los hechos que se invocan para su concurrencia. En esta línea cabe preguntarse ¿Cómo puede esta Ministra de Estado desplegar su defensa si desconoce los hechos específicos por los cuales se le acusa?

La exposición incompleta y tendenciosa de diferentes hechos que se imputan al actuar de esta Ministra y que, supuestamente, configuran las causales de infracción a la Constitución y las leyes, hacen improcedente esta acusación constitucional porque no da cuenta de cuáles serían los hechos que configurarían las causales que la Constitución establece.

En este sentido, en el apartado relativo a los antecedentes que dan origen a las infracciones que se me imputan los acusadores relatan ciertos hechos delictuales de extrema gravedad y buscan implicar que existe una relación de causalidad entre la ocurrencia de estos hechos y el supuesto abandono del ejercicio de mis atribuciones. Los acusadores omiten cualquier descripción de conductas, acciones u omisiones que permitan lógicamente construir esta inexistente relación de causalidad. Más aun, siendo plenamente conscientes de este defecto insalvable, llegan a afirmar que se puede hacer valer responsabilidad constitucional sin que sea necesario que exista acción u omisión de la autoridad acusada “bastando solo con que se acredita que esta ha sido gravemente comprometida”³⁴. Si la relación de causalidad no es necesaria o si no se requiere acción u omisión que pueda implicar infracción alguna, estaríamos en presencia de un régimen de responsabilidad objetiva. Dicha interpretación no solo sería incorrecta respecto de la responsabilidad constitucional contemplada en nuestra Carta Magna sino que además sería materialmente impracticable. A continuación, el libelo enuncia las normas constitucionales y legales que habría infringido, pero, nuevamente, se limita a la enunciación de disposiciones que, en caso alguno, son obligaciones jurídicas que contengan un mandato específico de actuación.

En razón de lo anterior, es posible afirmar que en el primer capítulo acusatorio los acusadores no logran configurar ninguna de las causales que invocan, esto es, infracción a la Constitución o las leyes, inejecución de la ley y haber comprometido gravemente la

³⁴ Acusación constitucional contra la Ministra Tohá, p. 52.

seguridad de la nación, pues no exponen acciones u omisiones específicas, sino que se limitan a realizar afirmaciones que califican el mérito de mi gestión o presentan su disconformidad con ellas. De la sola lectura del primer capítulo acusatorio resulta claro que los acusadores no cumplen con un presupuesto básico para la imputación de responsabilidad constitucional: la identificación de hechos que configuren una infracción al ordenamiento jurídico.

Por otra parte, en el segundo capítulo acusatorio, una vez más, los acusadores no identifican las acciones u omisiones que serían constitutivas de una infracción al ordenamiento jurídico o de una inejecución a la ley. Respecto a la identificación de las normas infringidas por esta Ministra de Estado, el libelo acusatorio yerra en la comprensión de los alcances de ambas causales y pretende enjuiciar por medio de ellas el mérito de mi gestión como Ministra de Estado. En esta línea, de forma expresa, los acusadores sostienen que existe una falta de acciones concretas e ineficacia en la ejecución de las atribuciones que la ley otorga al Ministerio del Interior y Seguridad Pública³⁵; falta de determinación política e incapacidad en la gestión logística y administrativa³⁶; e ineficacia en la administración de los recursos del Servicio Nacional de Migraciones³⁷.

Como decíamos, la información aportada por el libelo está llena de imprecisiones, deformaciones y generalizaciones tanto jurídicas como fácticas que hacen inadmisibles la procedencia del libelo acusatorio. Asimismo, es menester señalar que cada una de ellas constituye una objeción de mérito a mi gestión, lo que no es objeto de análisis por medio de una acusación constitucional. Especialmente, el segundo capítulo de la acusación constitucional presentada en mi contra contiene múltiples imputaciones de omisiones calificadas. Es decir, los acusadores no me imputan pura y simplemente falta de acciones, sino que buscan sostener que las múltiples acciones que sí he realizado en cumplimiento de mis funciones no serían “suficientes” ni “adecuadas”. ¿En qué sentido no son suficientes? Los acusadores no lo señalan, y no lo hacen porque simplemente no pueden hacerlo. Los acusadores buscan construir un estándar de acción al margen de la ley, un estándar de cumplimiento que es indeterminable y que, por cierto, no satisface el estándar que la Constitución ha establecido para acusaciones de esta naturaleza.

En suma, el libelo acusatorio se compone de afirmaciones generales sobre la conducta que he desplegado como Ministra de Estado y de una cuestionable comprensión de cada

³⁵ Ibidem, p. 75.

³⁶ Ibidem, p. 77.

³⁷ Ibidem, p. 75.

una de las causales que se invocan. Como señalé, incumpliendo el artículo 51 de la LOCCN, la acusación no contiene, en realidad, capítulos acusatorios.

2. LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL EXPONE DE MANERA PARCIAL Y SESGADA DE LA INFORMACIÓN Y DATOS EN QUE FUNDA SU PRESENTACIÓN EN MI CONTRA

A lo largo del libelo, los acusadores presentan una serie de datos e información obtenida de cálculos y proyecciones realizadas por ellos mismos a partir de información extraída de cifras oficiales del Gobierno, de estadísticas contenidas en informes emitidos por empresas de análisis y asesoría extranjeras, y de informes emitidos por el Ministerio Público sobre hechos ocurridos en los años 2021 y 2022. Junto con lo anterior, los acusadores señalan que su análisis se funda, además, en información proveniente de la Policía de Investigaciones, cuando, en realidad, proviene de noticias cuya fuente se desconoce³⁸.

A partir de dicha información, los acusadores dan por ciertos una serie de hechos y los presentan como *los hechos fundantes* de la acusación constitucional.

Con todo, tan solo con realizar una lectura superficial de ellos es posible identificar que éstos son presentados de manera contradictoria, confusa y antojadiza. Pero a mayor abundamiento, al presentar la información de esa manera, los acusadores pierden de vista que la admisibilidad de una imputación de responsabilidad jurídica depende de que exista un necesario vínculo de causalidad entre la conducta que se atribuye como responsabilidad de alguien y el resultado contrario a derecho, que se deriva precisamente de esa conducta. Para ello, entonces, es crucial que los hechos que acreditan la conducta sean determinados de manera clara y precisa pues, de otra manera, se afecta gravemente el derecho a defensa. Solo en la medida que las conductas desplegadas sean la razón del estado que describen es posible la imputación. Y ello no está en la acusación, simplemente porque no se condice con la realidad.

Si bien en los apartados correspondientes se explicará, detalladamente, en qué consisten estos errores, contradicciones e imprecisiones, por tratarse de defectos que afectan directamente la admisibilidad de la acusación deducida en mi contra, es necesario ofrecer desde ya algunos ejemplos de estos vicios de los que la acusación adolece.

³⁸ Ibidem, p. 5.

Así, por ejemplo, **para fundamentar una supuesta infracción a mis deberes, los acusadores citan el informe nacional de homicidios consumados del período 2018–2022. Como es de público conocimiento, asumí el cargo de Ministra del Interior y Seguridad Pública recién en septiembre de 2022.** Al referirse al mismo informe para el año 2023, el que muestra cómo se detiene la curva al alza de homicidios desde 2016, parecen sostener que la infracción que me imputan consiste en que dicha interrupción “no califica como la buena noticia que las autoridades han vociferado”³⁹. Es decir, califican una supuesta actitud “de las autoridades del gobierno” como una infracción digna de acusación constitucional.

Asimismo, por ejemplo, aluden a cálculos y proyecciones de las que no solo no citan fuentes si no que se realizan sin ninguna metodología mínimamente validable. En el mismo sentido, en el segundo capítulo del libelo aluden al menos seis veces a informaciones de prensa sin citar, si quiera una vez, la fuente a la que se refieren lo que hace imposible controvertirlas y ejercer una defensa mínima.

Esta abierta falta de seriedad metodológica, la prolijidad de la información y muy especialmente la presentación parcial y sesgada de los datos en el libelo acusatorio impide dar cumplimiento al requisito, establecido en la LOCCN de fundar los capítulos acusatorios en hechos precisos y, ciertamente, me impide ejercer mi derecho constitucional a la defensa, por lo que esta cuestión previa debe acogerse.

3. COROLARIOS

- a. Los acusadores no efectúan una exposición clara, precisa y comprensible de los hechos que se me imputan. Así, el libelo no identifica hechos específicos que permitan la configuración de las causales invocadas. Esto supone incumplir el requisito de estructurar la acusación constitucional en “capítulos”, según establece la ley. Por ejemplo, aluden a cálculos y proyecciones de las que, no solo no citan fuentes si no que las realizan sin ninguna metodología mínimamente validable. En el mismo sentido, en el segundo capítulo del libelo aluden al menos seis veces a informaciones de prensa sin citar, si quiera una vez, la fuente a la que se refieren. Lo anterior hace imposible controvertirlas y dificulta ejercer una mínima defensa.
- b. Los defectos en que incurre la acusación constitucional son tan graves que llegan a afirmar que no sería necesaria una acción u omisión para acusar

³⁹ Ibidem, p. 40.

constitucionalmente a una autoridad. Dicha interpretación no solo sería incorrecta respecto de la responsabilidad constitucional contemplada en nuestra Carta Magna sino que además sería materialmente impracticable.

- c. Por otra parte, las imputaciones que realizan los acusadores consisten en apreciaciones de mérito, especulaciones que, en muchos casos, están basadas en antecedentes incorrectos o imprecisos.
- d. Esta abierta falta de seriedad y prolijidad en el libelo acusatorio impide dar cumplimiento al requisito, establecido en la LOCCN de fundar los capítulos acusatorios en hechos precisos y, ciertamente, me impide ejercer mi derecho constitucional a la defensa, por lo que esta cuestión previa debe acogerse.

III. SEGUNDO ARGUMENTO DE CUESTIÓN PREVIA: LA ACUSACIÓN CARECE DE UN MÍNIMO ESTÁNDAR DE FUNDAMENTACIÓN

Como consecuencia de las graves deficiencias en la exposición clara y precisa de los hechos, se derivan una serie de problemas en el desarrollo argumentativo de las causales que se imputan a esta Ministra de Estado, los que se expondrán en el presente acápite.

1. DEBER DE FUNDAMENTACIÓN DE LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

El deber de fundamentación de la acusación constitucional es expresión del debido proceso, lo cual exige a quien imputa una infracción, una exposición clara y precisa de los hechos que se acusan, con el objeto de permitir al acusado el ejercicio del derecho a defensa, y que se garantice el principio de presunción de inocencia.

De esta forma, el incumplimiento de este deber deviene en un impedimento del derecho a la defensa, vulnera la presunción de inocencia y el debido proceso, por lo que resulta ineludible exigir un mínimo de fundamentación del libelo, con la claridad suficiente para poder desvirtuar tanto sus argumentos de hecho como de derecho, así como las pruebas que se acompañen al escrito.

La exigencia de fundamentación de la acusación tiene su origen en el artículo 51 de la LOCCN. Esta disposición establece que una acusación debe contar con capítulos, cada uno de los cuales determinará los *“hechos específicos que, a juicio de la Cámara de Diputados, constituyan cada uno de los delitos, infracciones o abusos de poder que, según la Constitución Política, autorizan para imponerla”*.

Como se puede observar, la norma transcrita pone de relieve lo señalado en el primer argumento de la cuestión previa: la relevancia de determinar, con precisión y detalle, los hechos que se imputan y la forma en que tales hechos se pueden encasillar dentro de los ilícitos constitucionales que se denuncian.

Además, considerando el carácter de reproche constitucional y jurídico que tiene la acusación, no es posible soslayar el deber que tienen los acusadores de enmarcar los hechos que se me imputan en alguna de las causales establecidas taxativamente por la Constitución Política que hacen procedente una acusación constitucional.

En ese sentido, la evidente deficiencia que adolece el escrito en exponer de manera clara, precisa y completa los hechos que se me imputan, implica un incumplimiento del deber de fundamentación que pesa sobre quien formula la acusación constitucional. Así, desatender a este deber de fundamentación por parte de las y los acusadores equivaldría a privar a esta Ministra de Estado del derecho a defensa que tiene toda persona. Asimismo,

la aprobación de una acusación cuyos hechos son imprecisos y poco claros tendría como consecuencia el sacrificio de la presunción de inocencia y del debido proceso.

La acusación constitucional como juicio de imputación de responsabilidad

Para que sea procedente una acusación constitucional debe configurarse alguna de las causales que taxativamente determina la Constitución Política para su procedencia. En un sistema presidencial, como el nuestro, la acusación constitucional no puede sostenerse sobre un reproche político, una disconformidad con la gestión del acusado, ni un pronunciamiento respecto a la confianza que el Congreso tiene en la autoridad ni en las decisiones que ha adoptado, ya que la permanencia de las y los ministros de Estado en el ejercicio de su cargo depende exclusivamente de la confianza que el Presidente de la República. Por tanto, la acusación constitucional es un mecanismo para perseguir la responsabilidad constitucional de ciertas autoridades.

En este sentido, en la institución de la acusación constitucional se encuentran presentes los elementos típicos de todo procedimiento de imputación de responsabilidad: un ente acusador (la Cámara de Diputadas y Diputados); la imputación de conductas ilícitas constitutivas de alguna de las causales consagradas en la Constitución Política (los capítulos acusatorios); un acusado (alguna de las autoridades que establece el artículo 52 N° 2 de la Constitución Política de la República); y, finalmente, un órgano que decide si ha lugar o no las imputaciones que se formulan (el Senado). La presencia de estos elementos supone afirmar que estamos frente a un proceso con una dimensión jurisdiccional y, por tanto, debe cumplir con las normas básicas del debido proceso⁴⁰. De esto se derivan, como ya hemos explicado, una serie de principios, deberes y derechos para los intervinientes en el procedimiento. Estos principios han sido reconocidos por la Cámara de Diputadas y Diputados en diversas acusaciones constitucionales⁴¹.

Debido a la naturaleza del procedimiento, y a la entidad de la sanción que la Constitución prevé para el caso de aprobarse, en el procedimiento de acusación constitucional deben respetarse los estándares mínimos de un debido proceso⁴².

⁴⁰ Díaz de Valdés, Rodrigo. 2013. Óp. Cit., pp. 99 y ss.

⁴¹ Por ejemplo, en los casos de las acusaciones constitucionales contra los exministros de Minería y Hacienda, don Alejandro Foxley y don Patricio Hales; contra el exministro de Obras Públicas, don Ricardo Lagos y contra el exministro de Economía, don Jorge Rodríguez.

⁴² Las garantías del debido proceso se encuentran, en su base primordial, consagradas en el artículo 19 N° 3 de la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por Chile, los cuales obligan a todos los órganos del Estado, de conformidad se dispone en los artículos 5° y 6° de la Constitución Política.

a. Las autoridades acusadas tienen derecho a la presunción de inocencia y el derecho a defensa

La Carta Fundamental, en su artículo 19 N° 3, impone la obligación de que “toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado”. Para el respeto del debido proceso que asegura la Constitución resultan esenciales la presunción de inocencia y el derecho a defensa. Si bien la presunción de inocencia no se encuentra reconocida explícitamente en la Constitución Política, tiene rango constitucional al estar consagrada en diversos tratados internacionales ratificados por Chile. Dentro de ellos se encuentra el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 14.2) y la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 8.2).

Esta garantía implica que toda persona tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad. Como consecuencia de lo anterior, el órgano que realiza la imputación debe soportar la carga de probarla, mientras que quien es acusado tiene el derecho a que se le presuma inocente.

Este deber que se impone al ente acusador busca la realización efectiva del derecho a defensa, pues si no se determinan con precisión y claridad los hechos por los cuales se acusa al supuesto infractor, el acusado no podrá defenderse plenamente, con lo cual se vería mermado su derecho a defensa.

Además, el derecho a defensa garantiza que todo acusado pueda desvirtuar las pruebas con las que el ente acusador busca demostrar que cometió los hechos imputados. La prerrogativa anterior se vuelve vacía si no se describen con claridad los hechos imputados y no se acompañan oportunamente las pruebas que fundan la acusación.

2. LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL DEDUCIDA EN MI CONTRA CARECE DE FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA

Por otra parte, y en conjunto con basarse en afirmaciones que no tienen fundamentación o que tienen hechos presentados de manera sesgada o incompleta, la acusación en mi contra carece de la necesaria fundamentación jurídica en la que debería sustentarse cualquier acusación constitucional.

En efecto, los acusadores fundan su acusación en una situación social, sin duda gravísima, pero que no tiene como antecedente causal ninguna acción personal mía. En efecto, los acusadores fundan sus imputaciones, por ejemplo, en que la seguridad “se encuentra” gravemente afectada, es decir, por una situación de hecho que causalmente no se explica por una actuación que se me pueda atribuir lo que, como se verá más adelante, constituye además una errónea interpretación de la causal de acusación

constitucional a la que aluden, la que requiere que la autoridad acusada sea el sujeto activo de la afectación.

En la misma línea realizan afirmaciones tales como que, según su apreciación, la “actitud” del Ejecutivo y en particular la mía “no se condice con las exigencias que el contexto nacional amerita”⁴³. Más allá de que, como se demostrará más adelante, estas afirmaciones no se condicen con las acciones que este Gobierno ha tomado para hacerse cargo de la seguridad pública, es evidente que estas apreciaciones de mérito y manifestaciones de desacuerdo político no son aptas para configurar una causal de acusación constitucional. Esta tónica en las afirmaciones de todas las supuestas infracciones demuestra la ineptitud del libelo acusatorio en describir mínimamente en qué han consistido dichas infracciones y cómo o por qué son la causa del problema que se les atribuye. Por el contrario, en su formulación no han podido evitar reconocer que el grave problema social por el que se me acusa se ha desencadenado a partir de un proceso que involucra varios gobiernos anteriores y que, por lo mismo, es más atribuible a un defecto estatal que a uno propio de uno u otro gobierno.

Por otra parte, los acusadores fundan su libelo en omisiones calificadas según el estándar de responsabilidad que cabría a los ministros de Estado en el ejercicio de sus funciones. Así, en múltiples ocasiones se refieren a responder o actuar de modo “insuficiente”⁴⁴, a una “falta de conexión” con las necesidades del país⁴⁵, no haber implementado medidas “claras” o un plan de contingencia “adecuado”⁴⁶. Este tipo de imputaciones se explica justamente porque los acusadores no pueden sino conocer las medidas que este Gobierno ha tomado para enfrentar la situación de seguridad pública en el país. Saben también de los resultados que esas medidas han tenido. Sabemos que no son suficientes todavía, por eso seguimos trabajando. Pero pretender que porque esta ministra no ha resuelto todos los problemas de seguridad en el país debe ser destituida es simplemente un estándar que la Constitución no establece, y que podría hacer sujeto de acusación constitucional a un ministro o ministra del Interior sin importar cuáles hubieren sido sus acciones. En otras palabras, los acusadores pretenden imponer una responsabilidad sin estándar, o con un estándar simplemente imposible de cumplir. Esa no es la responsabilidad que la Constitución permite hacer valer mediante la acusación constitucional.

⁴³ Acusación constitucional contra la Ministra Tohá, p. 67.

⁴⁴ Ibidem, p. 61.

⁴⁵ Ibidem, p. 67.

⁴⁶ Ibidem, p. 72.

3. COROLARIOS

- a. Debido a la naturaleza del procedimiento, y a la entidad de la sanción que la Constitución prevé para el caso de aprobarse, en el procedimiento de acusación constitucional deben respetarse los estándares mínimos de un debido proceso. Entre esos estándares mínimos está una debida fundamentación de las causales invocadas.
- b. La falta de un adecuado razonamiento jurídico y de antecedentes de hecho que le den sustento, afecta mi derecho a defensa y la presunción de inocencia. La acusación carece de la necesaria fundamentación jurídica y se basa en afirmaciones o hechos presentados de manera sesgada o incompleta.
- c. El mismo efecto tiene la imputación de responsabilidad sin un estándar razonable. Pretender que porque esta ministra no ha resuelto todos los problemas de seguridad en el país debe ser destituida es simplemente un estándar que la Constitución no establece, y que implica imponer una responsabilidad sin estándar, o con un estándar simplemente imposible de cumplir. Esa no es la responsabilidad que la Constitución permite hacer valer mediante la acusación constitucional, por lo que esta Cuestión Previa debe acogerse.

IV. TERCER ARGUMENTO DE CUESTIÓN PREVIA: SE INVOCA ERRÓNEAMENTE LA CAUSAL DE INFRACCIÓN A LA CONSTITUCIÓN O LAS LEYES

Desde las primeras páginas del libelo acusatorio se enuncia y reitera una supuesta infracción a la Constitución y las leyes por parte de esta Ministra de Estado, pero no se divisa cómo los acusadores arriban a dicha conclusión, pues no se aportan antecedentes de hecho o de derecho que permita comprender mi supuesta infracción al ordenamiento jurídico.

En atención a lo anterior, resulta de suma relevancia revisar los alcances de esta causal y dar cuenta que el libelo acusatorio resulta completamente insuficiente para su configuración.

1. ALCANCES DE LA CAUSAL DE INFRACCIÓN A LA CONSTITUCIÓN O LAS LEYES

La infracción de la Constitución o las leyes es un ilícito específico de naturaleza constitucional que importa la transgresión personal, directa, de cierta entidad y causal de una norma de competencia por medio de acciones positivas o negativas⁴⁷. Respecto a la infracción de las leyes, su alcance se circunscribe a las leyes formales consagradas en nuestra Constitución: leyes interpretativas, leyes orgánicas constitucionales, leyes de quórum calificado, leyes ordinarias y decretos con fuerza de ley⁴⁸. En otras palabras, se identifica una infracción en la medida que se realice un acto u omisión que importe la transgresión de un mandato contenido en la Constitución Política o en la ley.

A partir de lo señalado anteriormente, se afirma que para la concurrencia de la causal de infracción de la Constitución o las leyes se requiere: (1) el incumplimiento de obligaciones jurídicas regladas y (2) la determinación de hechos específicos, dentro del marco de atribuciones de este Ministro de Estado, que supongan la infracción de normas de rango legal o constitucional determinadas.

En este mismo sentido, la doctrina de la H. Cámara de Diputadas y Diputados ha señalado que la responsabilidad sólo puede hacerse efectiva respecto de obligaciones jurídicas regladas y no respecto de facultades discrecionales o calificaciones sobre el mérito de los hechos materia de la acusación; o sobre la oportunidad y/u orientación en la ejecución de las políticas públicas, las que se encuentran en el ámbito de la

⁴⁷ Zúñiga Urbina, Francisco. 2006. Responsabilidad constitucional de Intendentes y Gobernadores en la acusación en juicio político. *Revista de Derecho Público*, Vol. 65, p. 204.

⁴⁸ Ídem.

responsabilidad política que solo puede hacer valer el Presidente de la República respecto de sus Ministros de Estado⁴⁹.

Así también se declaró a propósito de la acusación constitucional presentada en contra del entonces Ministro de Educación, señor Raúl Figueroa, instancia en la que se señaló que *“una primera cuestión que cabe despejar es que no asistimos en la especie a un mero juicio político. Nuestra Constitución Política no dispone de un mecanismo apto para destituir (mucho menos inhabilitar por 5 años) a un Ministro de Estado por discrepancias en torno a su gestión. La sanción que deriva de una acusación constitucional supone que se configure la causal invocada, que tiene naturaleza jurídica, por cuanto presupone la infracción de un mandato o prohibición legal o constitucional”*⁵⁰.

En atención a lo anterior, no basta que se impute una acción u omisión cualquiera en el ejercicio de las facultades que otorga la ley, sino que debe tratarse de una obligación precisa de actuar en un determinado sentido. Por tanto, la acusación constitucional no puede fundarse en normas que entreguen facultades discrecionales y/o en normas que establecen mandatos de carácter meramente programáticos, pues no es un mecanismo para reprochar la gestión ministerial.

2. REQUISITOS GENERALES PARA LA CONCURRENCIA DE LA CAUSAL

A partir de la revisión de los alcances de la causal de infracción a la Constitución o las leyes, se derivan los requisitos con los que debe cumplir el libelo acusatorio para afirmar su concurrencia:

a. La causal de infracción de la Constitución o las leyes sólo procede frente al incumplimiento de obligaciones jurídicas regladas

Para imputar responsabilidad constitucional se debe estar frente a una obligación o mandato que permita hacer un reproche completo. En otras palabras, no puede existir un reproche si se entrega un margen abierto o discrecional de apreciación al Ministro sobre el modo concreto de cumplir con un mandato. En este orden de ideas, sólo si la ley ha establecido los contornos precisos de la obligación, se puede imputar una infracción típica que configure responsabilidad constitucional.

En este mismo sentido, la doctrina de la Cámara de Diputadas y Diputados ha señalado que la responsabilidad sólo puede hacerse efectiva respecto de obligaciones jurídicas regladas y no respecto de facultades discrecionales o calificaciones sobre el

⁴⁹ Acta de la quinta sesión de la comisión de la Cámara de Diputadas y Diputados encargada de conocer de la procedencia de la acusación contra la Ministra de Educación, Sra. Yasna Provoste. 2008. p. 26.

⁵⁰ Informe de la comisión de la Cámara de Diputadas y Diputados encargada de analizar la procedencia de la acusación constitucional deducida en contra del Ministro Sr. Raúl Figueroa. 2021. p. 183.

mérito de los hechos materia de la acusación; o sobre la oportunidad y/u orientación en la ejecución de las políticas públicas, las que se encuentran en el ámbito de la responsabilidad política que solo puede hacer valer el Presidente de la República respecto de los Ministros de Estado⁵¹.

b. La acusación debe especificar qué disposición constitucional legal se infringe dentro de las competencias de la autoridad acusada y la forma en que ello ocurre

La imputación de esta causal debe estar relacionada con una obligación que, específicamente, se atribuya a la autoridad acusada. En este marco, se infringe la Constitución o la ley ya sea haciendo lo que le está vedado o dejando de hacer aquello que el ordenamiento le obliga. De esta forma, la acusación constitucional se debe relacionar con un deber expreso en el ámbito de sus competencias.

La dimensión jurídica de la acusación constitucional se caracteriza por la naturaleza de la responsabilidad que se exige. Así, la responsabilidad se configura cuando se han producido vulneraciones graves y específicas a la Constitución o las leyes y no por la mera disconformidad que manifiesta parte del Congreso respecto de la conducta del acusado⁵².

Asimismo, la acusación constitucional debe especificar los hechos en virtud de los cuales se infringe una norma de rango legal o constitucional determinada. En este sentido, la Cámara de Diputadas y Diputados ha señalado que *“la exigencia de que la acusación contenga hechos específicos que se atribuyen al acusado es un presupuesto de legitimidad necesario para que pueda llevarse adelante un proceso de acusación constitucional, pues este requisito es indispensable para que el funcionario acusado pueda defenderse. No es posible defenderse ni ofrecer prueba de descargo si se hacen sólo imputaciones vagas o genéricas, o meras afirmaciones jurídicas que no corresponden a hechos identificables”*⁵³.

3. LOS ACUSADORES CONFIGURAN ERRÓNEAMENTE LA CAUSAL DE INFRACCIÓN A LA CONSTITUCIÓN O LAS LEYES EN EL LIBELO PRESENTADO EN CONTRA DE ESTA MINISTRA DE ESTADO

A partir de la comprensión de los alcances de esta causal, resulta evidente que el libelo acusatorio presentado en mi contra no cumple con el estándar mínimo para la configuración de una infracción a la Constitución o las leyes, ni tampoco aporta elementos

⁵¹ Acta de la quinta sesión de la comisión de la Cámara de Diputadas y Diputados encargada de conocer de la procedencia de la acusación contra la Ministra de Educación, Sra. Yasna Provoste. 2008 p. 26.

⁵² Seaman Espinosa, Lizzy. 2013. *La acusación constitucional contra la Ministra de Educación Yasna Provoste Campillay*. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad de Chile, p. 23.

⁵³ Informe de la comisión de la Cámara de Diputadas y Diputados encargada de estudiar la procedencia de la acusación constitucional deducida en contra del Ministro del Interior y Seguridad Pública, don Rodrigo Hinzpeter Kirberg, p. 52.

que permitan comprender qué obligación jurídica he infringido como Ministra de Estado. Esta falencia del escrito trae como consecuencia la imposibilidad de que la H. Cámara de Diputadas y Diputados realice un análisis sobre la procedencia de la acusación constitucional.

a. La acusación no identifica el incumplimiento de obligaciones jurídicas regladas y realiza un reproche de mérito a mi gestión

La causal de infracción a la Constitución o la ley se invoca en los dos capítulos acusatorios que conforman el libelo en mi contra. Ahora bien, más allá de la somera identificación de ciertas disposiciones que habría infringido, los acusadores no se refieren a las obligaciones jurídicas regladas que fundan su reproche y, por el contrario, se detienen en la revisión de la oportunidad y mérito de las decisiones que he adoptado durante mi gestión. Tal como se señaló, un juicio de mérito sobre la forma en la que he ejercido mis funciones corresponde exclusivamente al Presidente de la República, por lo que pretender realizarlo en esta sede resulta del todo improcedente.

A continuación, se especificará cómo esta falencia se manifiesta en ambos capítulos acusatorios.

i. **Primer capítulo acusatorio.** En el primer capítulo se me imputa la infracción del artículo 1° y 19 N° 7 de la Constitución Política, y a diversas disposiciones de la ley N° 20.502. Ahora bien, más allá de la identificación de estas disposiciones, los acusadores detienen su análisis en esta mera enunciación sin revisar el contenido de cada una de ellas ni la forma en la que existe una infracción respecto de ellas.

- **Sobre la supuesta infracción de los artículos 1° inciso 5° y 19 N° 7 de la Constitución Política.** Al momento de invocar esta causal en contra de esta Ministra de Estado, los acusadores desconocen los alcances y la naturaleza jurídica de las disposiciones constitucionales invocadas. En otras palabras, pasan por alto la distinción clásica entre principios y reglas, y las características que pueden adoptar las disposiciones sobre derechos fundamentales en este contexto⁵⁴. La precisión de estos elementos permitirá comprender el error que cometen los acusadores al sostener que esta Ministra ha vulnerado su contenido.

Por una parte, las reglas son normas que sólo pueden ser cumplidas o no, pues se encuentran determinados los supuestos fácticos y jurídicos que deben concurrir para su aplicación. Por otra parte, los principios se definen como normas que ordenan que algo *“sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas reales*

⁵⁴ Alexy, Robert. 1993. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, pp. 81-138.

y existentes”⁵⁵. En este sentido, los principios pueden ser cumplidos en diferentes grados, lo cual dependerá no sólo de las condiciones fácticas, sino que también de su viabilidad jurídica⁵⁶.

En los textos constitucionales se pueden encontrar normas de uno u otro tipo. Ahora bien, en el caso de las disposiciones sobre derechos fundamentales, dicha afirmación adquiere ciertos matices. Si bien de estas pueden obtener normas caracterizadas como reglas (por lo general, incompletas) o como principios, en aquellos casos en que su formulación incluye una cláusula restrictiva referida a principios se obtienen normas iusfundamentales de carácter “doble”. En virtud de estas, resulta posible identificar reglas que contienen, a su vez, la consideración de principios que morigeran su aplicación⁵⁷.

Esto permite revisar la naturaleza de las disposiciones que invocan los acusadores:

- Respecto al artículo 1° inciso 5° de la Constitución, si bien el libelo acusatorio reconoce la generalidad de los deberes que consagra⁵⁸, omite por completo las características especiales que adquieren las normas previstas en el Capítulo I del texto constitucional. Específicamente, tanto la doctrina⁵⁹ como la jurisprudencia constitucional, afirman que estamos frente a disposiciones que configuran principios y valores básicos que “[...] *impregnan a toda la Constitución de una finalidad humanista que irradia en la primacía que asignan sus disposiciones a la persona humana, su dignidad y libertad natural* [...]”⁶⁰.
- Su caracterización como *principio* se refuerza al revisar las actas de la CENC, pues los propios comisionados señalan que este capítulo contiene los principios básicos y fundamentales que “*orientan nuestro ordenamiento constitucional y cuyo desarrollo se manifestará en el articulado del texto*”⁶¹. En atención a lo anterior, esta Ministra de Estado no comprende en qué medida se puede atribuir la infracción de un principio constitucional de esta envergadura y, lamentablemente, la acusación tampoco ofrece una respuesta a esta interrogante. Los principios son una categoría que se opone a la noción de obligación jurídica reglada, ya que, en virtud de ellos, se ordena la mayor realización de su mandato de acuerdo con las condiciones fácticas y las alternativas que ofrece el ordenamiento jurídico; mientras que en el

⁵⁵ Alexy, Op. Cit., p. 86.

⁵⁶ Ídem.

⁵⁷ Ibidem, p. 132

⁵⁸ Acusación constitucional contra la Ministra Tohá, p. 59.

⁵⁹ En esta línea, véase: Cea, José Luis. 2012. *Derecho Constitucional Chileno: Tomo II*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile, p. 199.

⁶⁰ STC rol N° 1185, considerando 11° y 12°.

⁶¹ Actas de la Comisión de Estudios de un anteproyecto de Nueva Constitución, sesión N° 37, pp. 3-4.

caso de las obligaciones jurídicas regladas, nos encontramos frente a reglas que configuran una obligación precisa de actuar en un determinado sentido.

- Por otra parte, los acusadores invocan el artículo 19 N° 7 de la Constitución, pues imputan a esta Ministra de Estado una infracción al derecho a la libertad personal y seguridad individual. En primer lugar, cabe mencionar que, sin mayor fundamentación, el libelo acusatorio reduce el contenido de este derecho a la mención de tan sólo un literal de los nuevos que lo componen. Esta simplificación del contenido no resulta inocua, ya que, por una parte, desvirtúa el sentido de este derecho fundamental y, por otra, impide comprender qué obligación infringí en el ejercicio de mi cargo. A continuación, los acusadores no son capaces de explicar cómo mis acciones habrían vulnerado este derecho que, por lo demás, según establece la propia norma a la que aluden, prevé excepciones conducentes a cautelar otros derechos o bienes jurídicos.

- **Sobre la supuesta infracción de una serie de disposiciones de la ley N° 20.502.**

Los acusadores plantean que esta Ministra de Estado infringió el artículo 1°, 2° y 3° literal b) de la ley N° 20.502, toda vez que consideran que mi gestión ha sido ineficaz, insuficiente e inoportuna para responder los problemas de seguridad que enfrenta nuestro país⁶². Además de no identificar el incumplimiento de obligaciones jurídicas regladas, esta pretensión de los acusadores desnaturaliza por completo la acusación constitucional pues busca evaluar el mérito de mi gestión como Ministra de Estado.

Así, la formulación de esta imputación adolece de los mismos problemas que se identificaron anteriormente: los acusadores confunden la naturaleza de las funciones y atribuciones que me caben como Ministra del Interior y Seguridad Pública.

En este sentido, si bien los acusadores aciertan al identificar parte de los artículos que configuran el rol del Ministerio del Interior y Seguridad Pública en la conducción de la política pública en materia de seguridad, como se verá en las secciones correspondientes, interpretan de manera incorrecta la distribución de competencias entre las distintas autoridades o funcionarios del sector, y pretenden ignorar la distinción entre potestades discrecionales y potestades regladas.

Al revisar las funciones y atribuciones que los acusadores citan en el escrito no se identifica ninguna norma que establezca el deber de impedir la absoluta comisión de delitos, sino que, por lo contrario, la de adoptar todas las medidas destinadas a la prevención y persecución de la comisión de delitos. Lo anterior simplemente no podría ser exigido a autoridad ni persona alguna.

⁶² Acusación constitucional contra la Ministra Tohá, p. 60-61.

Así, normas invocadas no prevén un presupuesto de hecho que gatille una única respuesta por parte de la Administración; más bien entregan un rango a la Administración para decidir, estableciendo algunas condiciones que dan cumplimiento a la exigencia de legalidad, pero “remitiendo a la subjetividad de la Administración el resto de dichas condiciones”⁶³.

En particular, respecto al reproche de los acusadores sobre el despliegue de las policías para mantener la seguridad pública interior, el libelo acusatorio omite que la facultad de planificación de las destinaciones de efectivos policiales tiene un carácter altamente técnico y contingente, que exige valorar los antecedentes aportados principalmente por los servicios que cumplen funciones de mantención y resguardo del orden público⁶⁴. De esta manera, las decisiones están determinadas tanto por la cantidad de contingente que tienen a disposición las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, como también por los medios humanos y financieros con los que cuenta la Administración para estos fines.

A partir del análisis expuesto, resulta claro que los acusadores no desarrollan ni identifican ninguna obligación jurídica que haya transgredido en el ejercicio de mi cargo. Por el contrario, los acusadores pretenden revisar y cuestionar las decisiones que se han adaptado en materia de seguridad, juicio que resulta ajeno a la acusación constitucional.

ii. **Segundo capítulo acusatorio.** En el segundo capítulo acusatorio se afirma una infracción sistemática de las responsabilidades que prevé la ley N° 21.325 por parte de esta Ministra de Estado; no obstante, su análisis se compone sólo de enunciaciones generales que no identifican las obligaciones jurídicas que fundan su imputación. A diferencia del primer capítulo acusatorio, la indeterminación de las normas infringidas se torna aún más evidente y grave. Los acusadores se limitan a enunciar la ley N° 21.325 y hechos que carecen de contexto o respecto de los que no se cita una fuente, y a reiterar que mi gestión ha sido deficiente, negligente e incoherente al momento de ejercer el control migratorio⁶⁵.

Frente a la superficialidad del análisis, destaca, por una parte, el desconocimiento de los alcances de mi deber de supervigilancia sobre el Servicio Nacional de Migraciones lo que, a su vez, acarrea la imputación de obligaciones que el ordenamiento jurídico no me ha otorgado

⁶³ García de Enterría, Eduardo y Ramón Fernández Tomás. 1988. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Editorial Civitas, 8° edición, Tomo I, pp. 451-453.

⁶⁴ Dicho componente técnico también lo han reconocido los tribunales de justicia, estableciendo que “*debe considerarse la actuación de la Administración en relación a los medios de que dispone. Se trata pues de un deber de actuación en concreto, tomando en consideración las particularidades de cada organismo administrativo*”. Véase: SCS rol N° 3172-2008.

⁶⁵ Acusación constitucional contra la Ministra Tohá, pp. 72-73.

Por otra parte, resulta evidente que, nuevamente, los acusadores pretenden esconder bajo la enunciación de la ley N° 21.325 una calificación al mérito y oportunidad respecto de mis actuaciones y decisiones. De este modo, las afirmaciones de los acusadores se alejan de las infracciones constitucionales que fundamentan su acusación constitucional, asemejándose más a críticas políticas que a razones jurídicas.

b. La acusación no específica qué acciones u omisiones suponen una infracción a las obligaciones que me caben como Ministra de Estado

Como consecuencia de lo descrito en el literal anterior, la enunciación de acciones u omisiones específicas y personalmente imputables no se divisa a lo largo de todo el libelo acusatorio. En esta línea, por medio de la mención a estudios y cifras en materia de seguridad, los acusadores pretenden soslayar un requisito esencial para imputar responsabilidad a esta Ministra de Estado.

En un esfuerzo por caracterizar el estado actual del país en materia de seguridad y migración ilegal, los acusadores olvidan toda alusión a un actuar específico y se conforman con mencionar un fracaso estrepitoso de las políticas en esta materia; la falta de control, evaluación y coordinación e implementación de medidas concretas; y una supuesta celebración del descenso en las cifras por parte de esta Administración⁶⁶.

Respecto del primer capítulo acusatorio, tanto en el acápite relativo a los hechos como en el propio capítulo acusatorio, no se aportan antecedentes que permitan comprender en qué sentido infringí la Constitución y las leyes. Por el contrario, una vez más, los acusadores realizan un juicio de mérito respecto de mi actuar y afirman que esta Ministra de Estado ha renunciado al ejercicio de su cargo⁶⁷.

Respecto del segundo capítulo, también es posible identificar este problema. El libelo acusatorio, junto con omitir las normas infringidas, cuestiona el éxito de la Política Nacional Migratoria, más no identifica actos u omisiones específicas que supongan una infracción a la ley. Tal como se ha reiterado a lo largo de este argumento, los acusadores pretenden dar cuenta de su descontento con las decisiones que he adoptado y han renunciado a cumplir con el estándar mínimo que debe cumplir toda acusación constitucional.

Si bien la acusación constitucional no es lugar para revisar las medidas que he adoptado en materia de seguridad y migración, en el próximo acápite daré cuenta de cada una de las acciones que he adoptado durante mi gestión y que evidencian que lo afirmado por los acusadores dista de la realidad.

⁶⁶ Ibidem, p. 42 y 50.

⁶⁷ Ibidem, p. 60.

c. La falta de comprensión de los alcances de esta causal deriva en una imputación de responsabilidad que no puede tener lugar

Como consecuencia de la falta de claridad respecto de las acciones u omisiones que configuran la infracción a una obligación jurídica prevista en la Constitución o en la ley, resulta sumamente difícil que esta H. Cámara de Diputadas y Diputados realice un análisis sobre la procedencia de la acusación constitucional presentada en mi contra.

En este orden de ideas, tanto en el primer como en el segundo capítulo acusatorio, es claro que los acusadores no comprenden el sentido y alcance de las supuestas normas transgredidas por esta Ministra. En este sentido, en el primer capítulo acusatorio, se pretenden configurar la causal a partir de disposiciones que prevén mandatos de cumplimiento gradual, por lo que falla un presupuesto clave derivar la imputación de responsabilidad constitucional: la existencia de una obligación reglada. Sin este elemento es imposible afirmar imputar responsabilidad constitucional alguna.

Respecto al segundo capítulo acusatorio, el libelo desconoce las características del vínculo que existe entre esta Ministra y el Servicio Nacional de Migraciones, por lo que se intenta imputar una responsabilidad constitucional omitiendo completamente la disposición que supuestamente infringí y, además, confundiendo el rol que me cabe respecto de los servicios públicos descentralizados que dependen del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

4. COROLARIOS

- a. Los acusadores invocan erróneamente la causal de infracción a la Constitución o las leyes. Esta infracción es un ilícito específico de naturaleza constitucional que importa la transgresión personal, directa, de cierta entidad y causal de una norma de competencia por medio de acciones positivas o negativas.
- b. Así, para la concurrencia de la causal de infracción de la Constitución o las leyes se requiere: (1) el incumplimiento de obligaciones jurídicas regladas y (2) la determinación de hechos específicos, dentro del marco de atribuciones de este Ministro de Estado, que supongan la infracción de normas de rango legal o constitucional determinadas.
- c. En relación a lo anterior, los acusadores configuran erróneamente la causal de infracción a la Constitución o las leyes puesto que no identifican el incumplimiento de obligaciones jurídicas regladas y realiza un reproche de mérito a mi gestión.

- d. La falta de identificación se manifiesta en ambos capítulos acusatorios. En el Primer capítulo acusatorio, los acusadores realizan una enunciación vaga de normas (artículo 1° y 19 N° 7 de la Constitución Política, y a diversas disposiciones de la ley N° 20.502) sin revisar el contenido de cada una de ellas ni la forma en la que existe una infracción respecto de ellas. Por su parte, en el Segundo capítulo acusatorio, acusan una infracción sistemática de las responsabilidades que prevé la ley N° 21.325 pero solo se realizan enunciaciones generales que no identifican las obligaciones jurídicas que fundan su imputación.
- e. Lo anterior demuestra una falta de comprensión de los alcances de esta causal que hace improcedente una imputación de responsabilidad que no puede tener lugar

V. CUARTO ARGUMENTO DE CUESTIÓN PREVIA: LA ACUSACIÓN NO RECONOCE EL ALCANCE PRECISO DE LA CAUSA “DEJAR LAS LEYES SIN EJECUCIÓN”

En ambos capítulos acusatorios los acusadores afirman que esta Ministra de Estado dejó sin ejecución la ley, no obstante, la invocación de dicha causal adolece de una serie de problemas que imposibilitan su configuración.

En el presente apartado se revisarán los alcances de la causal “*dejar las leyes sin ejecución*” que prevé la regulación de la acusación constitucional y evidenciar los errores en los que incurren los acusadores al momento de invocarla en contra de esta Ministra.

1. ALCANCES DE LA CAUSAL DE INEJECUCIÓN DE LA LEY

En términos generales, se ha entendido que la inejecución de las leyes se refiere a una conducta negativa, esto es, no realizar las acciones o dejar sin efecto un mandato legal⁶⁸. Por su parte, la excepcionalidad de la acusación constitucional exige que la invocación de las causales se refiera siempre a hechos realizados dentro de la esfera de competencia de la autoridad acusada. Así, se intenta asegurar que los hechos que se invoquen para configurar la causal de acusación no puedan ser ajenos al ejercicio de las atribuciones propias del correspondiente cargo. Por otro lado, la incorporación de esta causal en un catálogo que incluye delitos graves y dolosos demuestra que la inejecución de las leyes tiene que alcanzar un grado de calificación lo suficientemente intenso como para hacerla merecedora de un tratamiento idéntico al de tan graves delitos.

La determinación de los alcances de esta causal requiere revisar las atribuciones especiales del Presidente de la República, prevista en el artículo 32 de la Constitución Política y el rol que desempeñan sus Ministros de Estado para su consecución. De especial interés resulta el numeral 6° del artículo antes reseñado. Dicha disposición establece:

“Artículo 32.- Son atribuciones especiales del Presidente de la República: [...] 6°.- Ejercer la potestad reglamentaria en todas aquellas materias que no sean propias del dominio legal, sin perjuicio de la facultad de dictar los demás reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes para la ejecución de las leyes”.

Junto con la disposición transcrita, se debe considerar lo dispuesto por el artículo 35 de la Constitución Política, la cual establece que los Ministros de Estado, en tanto colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República, tienen como función

⁶⁸ Silva Bascuñán, Alejandro. 1997. *Tratado de derecho constitucional. Tomo VI*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile. p. 151.

colaborar con el mandatario en la ejecución de la ley concurriendo con su firma a los decretos y reglamentos del Presidente de la República.

Las normas constitucionales transcritas permiten, a partir de una interpretación sistemática de la Constitución Política, establecer los alcances de la causal de inejecución de la ley. De esta manera, el Presidente de la República está facultado para dictar los reglamentos necesarios para la ejecución de la ley y, para llevar adelante dicha tarea, requerirá que sus Ministros de Estado concurren con su firma a la dictación de ellos. En caso de que los Ministros no colaboren en la dictación de estos actos administrativos, se entenderá que la ley se dejó sin ejecución.

En este orden de ideas, los Ministros de Estado al omitir la dictación de los reglamentos necesarios para la ejecución de la ley podrán ser objeto de una acusación constitucional, en tanto sujetos respecto de los cuales procede la causal de inejecución de la ley. Esta forma de comprender la causal resulta coherente con lo expuesto a lo largo de la cuestión previa, pues, a partir de la revisión de la Constitución Política se identifica una obligación jurídica clara que, de forma personal, incumbe a los Ministros de Estado.

Por otro lado, exigir de la autoridad que dé ejecución o que aplique una norma para la que no es competente implicaría ordenar una conducta contraria a la Constitución y a la ley, especialmente en lo que dice relación con el principio de legalidad, establecido en el artículo 7° de la Constitución Política de la República que prescribe que *“ninguna magistratura, ninguna persona, ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes”*.

2. LOS ACUSADORES COMPRENEN INCORRECTAMENTE DE LA CAUSAL DE INEJECUCIÓN DE LAS LEYES

El libelo acusatorio opta por omitir la doctrina y los precedentes asentados por la H. Cámara de Diputadas y Diputados sobre esta causal, y se decanta por una interpretación que resulta ajena a nuestra tradición.

En esta línea, los acusadores plantean que la causal de inejecución de la ley es un resabio de las discusiones que se dieron en el seno de la CENC, instancia de estimó que, en atención a la gravedad de la sanción que acarrea la acusación constitucional, era necesario establecer un mecanismo de advertencia a la autoridad sobre las faltas de sus subalternos antes de perseguir su responsabilidad por hechos ajenos y, solo en aquellos casos en que la autoridad no realice ninguna acción para corregir la infracción, resulta

procedente la acusación constitucional⁶⁹. A partir de lo anterior, los acusadores sostienen que esta causal tiene objeto perseguir la responsabilidad de los Ministros por los hechos de sus subalternos, ya que, pese a que la responsabilidad que se persigue en esta sede es personal, en virtud de su alta labor directiva, están obligados a velar por la actuación recta y correcta de sus dependientes⁷⁰.

Esta comprensión de la causal presenta, a lo menos, dos problemas. En primer lugar, el razonamiento de los acusadores para arribar a esta comprensión de la causal presenta un salto lógico evidente, pues omite el hecho que la CENC consideraba indispensable que la responsabilidad que se persiga en esta sede sea de carácter personal y que, de forma excepcional, se podrá perseguir la responsabilidad por los hechos de sus dependientes cuando exista una advertencia previa sobre las infracciones que se han cometido por él.

En esta línea, el propio libelo acusatorio contiene la referencia a las actas de la CENC que da cuenta de esta idea, señalando:

“En cuanto a que la responsabilidad, en el sentido que se trata, debe ser siempre personal [...] Entre las responsabilidades personales está la de preocuparse de corregir las infracciones o abusos de sus subalternos, pero cree importante, dada la gravedad de la medida que se pueda adoptar, de que exista un grado de advertencia previa por parte de la Cámara de Diputados, con el objeto de que haya ocasión de reparar la falta, ya que no considera conveniente acusar, por ejemplo, a un Ministro de Estado porque un director regional, en una apartada localidad del país, incurrió en una ilegalidad”⁷¹.

En segundo lugar, tal como lo advierte la cita transcrita, los acusadores desatienden los riesgos que implica ampliar la responsabilidad de las autoridades por hechos ajenos. Por una parte, esta forma de comprender la causal supone desnaturalizar por completo el sistema atribución de responsabilidad previsto en nuestro ordenamiento jurídico. Tal como se señalará en el sexto argumento de cuestión previa, la responsabilidad no es ilimitada y, en el caso de la responsabilidad constitucional que le cabe a los Ministros de Estado, esta resulta procedente sólo respecto de actos personales realizados en el marco de sus competencias y funciones.

Por otro lado, este entendimiento de la causal transgrede el carácter excepcional de la acusación constitucional, carácter que exige que la comprensión de las causales sea

⁶⁹ Acusación constitucional contra la Ministra Tohá, p. 69.

⁷⁰ Ibidem, p. 70.

⁷¹ Actas de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, sesión 353, Vo. 10, p. 2233.

restrictiva en atención a la sanción que trae aparejada la acusación constitucional. La tesis de los acusadores en este punto pone en riesgo el juicio de prudencia que se debe realizar antes de la presentación de la acusación constitucional, pues ya no resultará necesario revisar si las acciones u omisiones las cometió la autoridad.

Ahora bien, más allá del disenso que existe con la comprensión de la causal de inejecución de la ley, ya sea aplicando el criterio de los acusadores o la interpretación asentada en la materia, no resulta posible configurar dicha causal respecto de esta Ministra de Estado.

3. LA CAUSAL DE INEJECUCIÓN DE LA LEY QUE INVOKA LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL TIENE POR OBJETIVO CUESTIONAR LA FORMA EN QUE HE EJERCIDO MIS ATRIBUCIONES

En ambos capítulos acusatorios, los acusadores invocan la causal de inejecución de la ley. En el primer capítulo acusatorio, se afirma que esta Ministra de Estado dejó sin ejecución la ley, pues no he hecho uso de las atribuciones que me entregan la Constitución y las leyes para resguardar la seguridad de la nación⁷²; mientras que, en el segundo capítulo, a partir de su comprensión de esta causal, afirman que no he ejercido control sobre las actuaciones del Servicio Nacional de Migraciones⁷³.

Respecto al primer capítulo acusatorio, cabe señalar que, bajo ninguna de las interpretaciones planteadas, resulta posible configurar la causal de inejecución de la ley respecto de esta Ministra de Estado. En esta línea, el libelo acusatorio imputa una falta de ejecución de mis atribuciones y se limita a enumerar un grupo de leyes que me conceden ciertas potestades discrecionales; sin embargo, más allá de exponer por qué entiende la causal en un determinado sentido, no realiza ningún ejercicio argumentativo que permita comprender en qué sentido resulta procedente esta causal.

De esta forma, inclusive si se es deferente con su entendimiento sobre la inejecución de la ley, no se indica respecto de qué hechos de mis subalternos soy responsable y se espera satisfacer el estándar planteado mediante la mera enunciación de distintos cuerpos normativos. Sobre este último punto, los acusadores tampoco identifican las disposiciones que podrían haberse visto vulneradas por mi actuación, por lo que resulta impracticable formular una defensa al respecto.

Respecto al segundo capítulo acusatorio, si bien los acusadores identifican un cuestionamiento a la forma en que he ejercido la supervigilancia sobre el Servicio Nacional de Migraciones, luego realizan numerosas afirmaciones genéricas o descontextualizadas

⁷² Acusación constitucional contra la Ministra Tohá, p.65.

⁷³ Ibidem, p. 80.

que denotan su descontento con las acciones y medidas que se han adoptado en materia de control migratorio, de conformidad con la ley y a los recursos que dispone dicho servicio. Por tanto, aún bajo su entendimiento de la causal, no desarrollan la forma en que esta se configura.

El único planteamiento de los acusadores⁷⁴ que podría haber sido cubierto por la interpretación asentada de esta causal no resulta cierto, pues por medio del decreto supremo N° 181, de 2023, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, se dictó – de conformidad a lo dispuesto en el artículo 23 de la ley N° 21.325 – la Política Nacional de Migración y Extranjería.

El elemento transversal a ambos capítulos acusatorios es el cuestionamiento a las decisiones y medidas que he adoptado en materia de seguridad y control migratorio. En esta línea, bajo la aparente concurrencia de la causal de inejecución de la ley, los acusadores plantean un juicio de valor sobre las medidas que he adoptado, calificando el actuar de esta Ministra de Estado como ineficiente, inoportuno, inadecuado y negligente, pero sin explicar por qué sería contrario a la ley o habría una desatención de ésta. Sin embargo, las legítimas diferencias de opinión de los acusadores sobre mi gestión como Ministra de Estado no permite construir por si sola una causal de acusación constitucional.

4. COROLARIOS

- a. Los acusadores afirman que esta Ministra de Estado dejó sin ejecución la ley. Sin embargo, la invocación de dicha causal adolece de una serie de problemas que imposibilitan su verificación y configuración.
- b. La inejecución de las leyes se refiere a una conducta negativa, esto es, no realizar las acciones o dejar sin efecto un mandato legal que debe referirse a hechos realizados dentro de la esfera de competencia de la autoridad acusada.
- c. Los acusadores sostienen, equivocadamente, que la causal de inejecución de la ley tiene por objeto perseguir la responsabilidad de los Ministros por los hechos de sus subalternos, ya que, pese a que la responsabilidad que se persigue en esta sede es personal, en virtud de su alta labor directiva, están obligados a velar por la actuación recta y correcta de sus dependientes⁵². Sin embargo, en ninguno de los capítulos acusatorios se indican los hechos respecto de los que esta Ministra sería responsable.

⁷⁴ Ibidem, p. 75.

- d. Por el contrario, una interpretación armónica de las normas constitucionales permite afirmar que la causal de inejecución de la ley procede respecto de los Ministros de Estado al omitir la dictación de los reglamentos necesarios para la ejecución de la ley podrán ser objeto de una acusación constitucional.
- e. El elemento transversal a ambos capítulos acusatorios es el cuestionamiento a las decisiones y medidas que he adoptado en materia de seguridad y control migratorio. Los acusadores plantean un juicio de valor sobre las medidas que se han adoptado, calificando el actuar de esta Ministra de Estado como ineficiente, inoportuno, inadecuado y negligente, pero sin explicar por qué sería contrario a la ley o habría una desatención de ésta.

VI. QUINTO ARGUMENTO DE CUESTIÓN PREVIA: LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL CONFUNDE EL SENTIDO Y ALCANCE DE LA CAUSAL DE COMPROMETER GRAVEMENTE LA SEGURIDAD DE LA NACIÓN

Si bien el libelo acusatorio sostiene que esta Ministra de Estado comprometió gravemente la seguridad de la Nación, no lo señala como causal de la acusación en sus capítulos acusatorios (basta ver los títulos de los mismos) y el análisis de los acusadores se limita a su enunciación. Tampoco exponen el ejercicio argumentativo que les permitió arribar a dicha conclusión. Pese al somero desarrollo de este tema en la acusación, y aunque no se imputa como causal de acusación en libelo acusatorio, a continuación, expondré sus alcances para aclarar las confusiones a las que induce el escrito en este punto.

1. HABER COMPROMETIDO GRAVEMENTE LA SEGURIDAD DE LA NACIÓN

Para determinar los alcances de esta causal, corresponde distinguir entre cada uno de los elementos que la constituyen, esto es: (i) la seguridad de la Nación y (ii) haber comprometido gravemente dicho bien jurídico.

a. Seguridad de la Nación

Se comprende que la seguridad de la Nación apunta “*al conjunto de condiciones objetivas y subjetivas necesarias para que el sistema republicano y democrático, basado en el Estado de Derecho, opere y se despliegue en toda su magnitud, de modo que sus instituciones propias puedan funcionar normal y efectivamente, sin interferencias, perturbaciones o amenazas externas o internas*”⁷⁵.

Si bien esta disposición actualmente se encuentra derogada, el decreto con fuerza de ley N° 181, de 1960, del Ministerio de Hacienda, que creó el Consejo Superior de Seguridad Nacional, definió la seguridad de la Nación como toda acción encaminada a procurar la preservación del orden jurídico institucional del país, de forma tal que se asegure el libre ejercicio de la soberanía de la Nación, con arreglo a la Constitución y la ley.

b. Haber comprometido gravemente la seguridad de la Nación

Sobre este elemento no existe consenso en la doctrina sobre la necesidad de que haya o no acaecido un daño efectivo al bien jurídico comprometido. En esta línea, para parte de la doctrina la expresión “*haber comprometido gravemente*” implica que este

⁷⁵ Acusación constitucional formulada en contra del Sr. Augusto Pinochet, p. 20.

elemento se configurara toda vez que exista – razonablemente – un riesgo a la seguridad de la Nación, por lo que no resulta necesario que se haya producido un daño⁷⁶. No obstante esta interpretación, otro sector indica que la conjugación verbal “*haber comprometido*” que utiliza el texto constitucional denota que la intención del constituyente no fue sancionar un peligro o una potencialidad, sino que un resultado ya producido o que no pueda sino preverse como necesario⁷⁷.

Además, el texto constitucional ordena que el compromiso de la seguridad de la Nación sea “grave”. Sobre este elemento, la doctrina ha sostenido que denota un criterio de proporción entre la forma e intensidad del peligro generado por el acto en relación con la pérdida del bien jurídico que se trata de proteger⁷⁸. Este ejercicio de ponderación se entrega, en primer lugar, a la H. Cámara de Diputadas y Diputados al declarar la procedencia de la acusación y, en segundo lugar, al Senado al declarar la inocencia o culpabilidad de la autoridad.

2. LOS ACUSADORES NO DESARROLLAN LO DESARROLLAN COMO CAUSAL DE ACUSACIÓN

Más allá de su mención, el libelo acusatorio ni individualiza qué entiende por la seguridad de la nación, ni realiza mención a las acciones que esta Ministra de Estado desarrolló y que serían constitutivas de una afectación a la seguridad de la Nación, ni menos cómo a ellas es atribuible el compromiso de dicha seguridad. Los acusadores dan por sentada su concurrencia sin aportar argumentos que permitan comprender qué elementos de hecho y de derecho los llevó a esta convicción.

De esta forma, a lo largo de todo el escrito, no existe ninguna mención adicional a la causal, por lo que surgen dudas respecto a la seriedad y prolijidad con la que los acusadores formularon el libelo acusatorio. Ello, una vez más, hace imposible controvertir el hecho porque ni siquiera existe un hecho descrito que controvertir.

3. EL LIBELO ACUSATORIO CONFUNDE LOS ELEMENTOS DE ESTA CAUSAL E INTERPRETA DE FORMA INCORRECTA SU SENTIDO Y ALCANCE

Si bien la revisión sobre la distinción de los conceptos de seguridad de la Nación, seguridad interior y orden público se desarrollarán en la respuesta al primer capítulo acusatorio, en este punto resulta relevante señalar que los acusadores pretenden construir un estándar diferenciado respecto de la procedencia de las acusaciones constitucionales

⁷⁶ Silva Bascañan, Alejandro. 1997. *Tratado de Derecho Constitucional. Tomo I*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, p. 96.

⁷⁷ Informe de la acusación constitucional deducida en contra de la ex ministra de Justicia y Derechos Humanos, Javiera Blanco, p. 178.

⁷⁸ Martínez Ocamica, Gutenberg y Rivero Hurtado, Renée. 2004. *Op. Cit.*, p. 41.

que versan sobre materias de seguridad. En este orden de ideas, a partir de una interpretación conjunta de todas las causales que se invocan en el primer capítulo acusatorio, afirman que en aquellos casos en los que se enuncia algún riesgo o amenaza a la seguridad el estándar para la procedencia de la acusación constitucional se torna menos rígido, por lo que no resulta necesario verificar la vulneración a la Constitución o las leyes, sino que basta un compromiso grave a la seguridad⁷⁹.

Esta forma de comprender la causal resulta jurídicamente inaceptable ya que, por una parte, omite por completo que la causal no se refiere a la seguridad en términos generales, sino que hace alusión a la seguridad de la Nación. Esta supresión no es *baladí*, pues lleva a ampliar el alcance de la causal a ámbitos que no prevé la norma constitucional.

Por otro lado, se aleja del entendimiento general de la causal en análisis, pues en caso alguno su formulación constitucional pretende establecer un estándar más laxo para su procedencia, sino que simplemente se trata de un supuesto distinto al previsto para la causal de infracción a la Constitución o la ley. En este sentido, los acusadores confunden los elementos esenciales de las causales que se pueden invocar en contra de los Ministros de Estado y realizan una interpretación poco acertada que les permite derivar características que no tienen asidero.

4. COROLARIOS

- a. Los acusadores yerran al mencionar la causal puesto que confunden los conceptos de seguridad y orden público, utilizándolos indistintamente a pesar de que la dogmática y la jurisprudencia nacional han consensuado y delimitado su alcance.
- b. Por un lado, el orden público se refiere al funcionamiento de las instituciones públicas esenciales para resguardar la democracia y el Estado de Derecho; por otro, la seguridad pública se refiere a la función del Estado del resguardo de la integridad de sus ciudadanos. A pesar de ello, los acusadores se refieren indistintamente a ambos conceptos, sin además señalar cómo los hechos que enumeran afectarían la seguridad o el orden público.
- c. Además, los acusadores pretenden construir un estándar diferenciado respecto de la procedencia de las acusaciones constitucionales que versan sobre materias de seguridad.

⁷⁹ Acusación constitucional contra la Ministra Tohá, p. 52.

- d. A partir de una interpretación conjunta de todas las causales que se invocan en el primer capítulo acusatorio, afirman que en aquellos casos en los que se enuncia algún riesgo o amenaza a la seguridad el estándar para la procedencia de la acusación constitucional se torna menos rígido, por lo que no resulta necesario verificar la vulneración a la Constitución o las leyes, sino que basta un compromiso grave a la seguridad.
- e. Sin embargo, a pesar de sostener que esta Ministra de Estado habría comprometido gravemente la seguridad de la Nación, no exponen el ejercicio argumentativo que les permitió arribar a dicha conclusión. Por el contrario, dan por sentada su concurrencia sin aportar argumentos que permitan comprender qué elementos de hecho y de derecho los llevó a esta convicción.

VII. SEXTO ARGUMENTO DE CUESTIÓN PREVIA: NO SE IMPUTA RESPONSABILIDAD POR HECHOS PROPIOS

Uno de los requisitos para la procedencia de la presente acción constitucional es que la responsabilidad que se persiga sea personal. Para ello, debe acreditarse la existencia de una infracción directa por parte del acusado, ya sea de una norma constitucional o legal.

Pese a la relevancia de este elemento, la acusación constitucional presentada en mi contra no lo cumple, ya que, por una parte, describe de forma somera los hechos que se me imputan y, por otra, señala hechos que no se enmarcan en las atribuciones específicas entregadas constitucional y legalmente a mi persona en tanto Ministra de Estado.

1. LA RESPONSABILIDAD COMO JUICIO DE REPROCHE POR ACTOS PROPIOS

Como se refirió, la responsabilidad constituye uno de los elementos centrales sobre el que se erige nuestro ordenamiento jurídico, pues determina la forma en que se desarrolla el vínculo entre los individuos, y, entre ellos y la sociedad.

La responsabilidad no es ilimitada, sino que tiene como tope los actos propios o actos de terceros respecto de los cuales exista un deber o una razón legal para responder, no pudiendo extenderse el reproche jurídico a comportamientos cuyas consecuencias dañosas han sido provocadas por terceros. En otras palabras, la conducta respecto de la cual se formula un juicio de reproche debe ser atribuible a la acción u omisión de quien es garante de su cumplimiento.

Dicho postulado aplica también a la responsabilidad constitucional que le cabe a los Ministros de Estado en ejercicio de sus funciones, quienes sólo pueden ser responsabilizados por actos realizados dentro del marco de sus competencias y facultades otorgadas por el ordenamiento jurídico, tal como es reconocido en el artículo 7° de nuestro texto constitucional: *“Los órganos actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley”*, que no es sino la consagración del principio de legalidad, como principio general del derecho público.

La limitación de la responsabilidad constitucional a actos propios ha sido reconocida ampliamente por diversos sectores de la doctrina. A modo de ejemplo, los profesores Gutenberg Martínez y Renée Rivero plantean que las causales de acusación constitucional “se encuentran establecidas en estricta relación con la función ejercida por el funcionario respecto del cual procede la acusación y proceden por actuaciones personales realizadas en el ejercicio del cargo”⁸⁰.

En consecuencia, los hechos que se imputan en la acusación deben necesariamente constituir una infracción directa de alguna norma constitucional específica o alguna norma de competencia.

2. FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LA MINISTRA DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA

Si bien en la respuesta al primer capítulo acusatorio se abordará de forma detallada las funciones y atribuciones que le caben a esta Ministra de Estado, resulta de suma relevancia presentar un marco general que permita comprender el error que comenten los acusadores al imputarme responsabilidad por hechos ajenos.

De conformidad al artículo 33 de la Constitución Política, los Ministros de Estado colaboran directamente con el Presidente de la República en las tareas de gobierno y administración. Luego, el artículo 22 de la Ley de Bases dispone que los Ministerios son órganos que diseñan políticas y planes de acuerdo con las instrucciones que imparte el Presidente de la República, para luego ser ejecutados por los servicios correspondientes.

En el caso del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, la ley N° 20.502 establece que será resorte de esta Secretaría de Estado los asuntos relativos al orden público y la seguridad pública interior, concentrando la decisión política de estas materias, y coordinará, evaluará y controlará la ejecución de planes y programas que desarrollen los demás ministerios y servicios públicos en materia de prevención y control de la delincuencia, rehabilitación de infractores de ley y su reinserción social, en la forma que establezca la ley y dentro del marco de la Política Nacional de Seguridad Pública.

⁸⁰ Martínez Ocamica Gutenberg y Rivero Hurtado Reneé. 2004. Op. Cit., p. 67.

Para el cumplir el cometido de colaboradora directa del Presidente de la República, mis atribuciones y tareas consisten en proponer, coordinar, actualizar y evaluar periódicamente la Política Nacional de Seguridad Interior; velar por la mantención del orden público en el territorio nacional, para lo cual solicitaré a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública informes, antecedentes y estadísticas que permitan evaluar la eficacia, racionalidad y eficiencia de las medidas y programas destinados a mantención del orden público; encomendar y coordinar las acciones y programas que los demás ministerios y servicios públicos desarrollen en relación con la Política Nacional de Seguridad; promover, coordinar y fomentar medidas de prevención y control de la delincuencia, la violencia y la reincidencia delictual; entre otras.

Respecto de la relación que subsiste con los servicios descentralizados sobre los cuales ejerzo supervigilancia, cabe señalar que este vínculo se caracteriza por la posibilidad de que el servicio desarrolle sus funciones con cierta independencia del poder central⁸¹. De esta forma, la autoridad central no tiene poder de dirección o mando para regular la actuación de los funcionarios a través de reglamentos internos, circulares o instrucciones, ni para adoptar decisiones o expedir actos administrativos; y, además, no posee poder de control respecto de las conductas de los funcionarios ni de los actos que emitan sus órganos, reflejo de la autonomía normativa que la ley le ha concedido al servicio. Finalmente, carece de poder disciplinario para evaluar el desempeño e instruir procedimientos disciplinarios frente a incumplimientos¹³⁶.

3. LA ACUSACIÓN NO IDENTIFICA ACCIONES U OMISIONES CONCRETAS QUE PERMITAN CONFIGURAR UNA RESPONSABILIDAD POR HECHOS PROPIOS RESPECTO DE ESTA MINISTRA DE ESTADO

Tal como se ha reiterado de forma sucesiva en argumentos anteriores, la falta de precisión en la identificación de las acciones u omisiones que desplegué como Ministra de Estado imposibilitan un análisis pormenorizado de los argumentos del libelo acusatorio y obstaculizan el ejercicio de mi derecho a defensa, pues desconozco las conductas que llevaron a los acusadores al convencimiento que se debía presentar una acusación constitucional en mi contra.

Si bien esta falencia irradia a todos los argumentos de la cuestión previa, al momento de revisar si los hechos que se imputan son propios, se observa que los acusadores pretenden que esta Ministra de Estado trasgreda el ámbito de atribuciones que el ordenamiento prevé, toda vez que se espera que ejerza un control jerárquico respecto a servicios públicos descentralizados.

⁸¹ Bermúdez Soto, Jorge. 2011. *Derecho administrativo general*. Santiago: Legal Publishing, p. 331.

La falta de precisión en la forma de exponer la naturaleza de mi vínculo con el Servicio Nacional de Migraciones se traduce en la imputación de responsabilidad por hechos que exceden a mi competencia o que la desnaturalizan por completo la acusación, pues su único objetivo es forzar la concurrencia de mi eventual responsabilidad constitucional. Específicamente, el libelo acusatorio pretende que esta Ministra de Estado se haga cargo de una supuesta falta de administración responsable de los recursos públicos y de una eventual colisión entre el artículo 131 de la ley N° 21.325 y el Protocolo de Instrucciones para la Reconducción de Extranjeros.

Más allá de la gravedad que revisten estas afirmaciones y de liviandad de los antecedentes que aportan para arribar a dichas conclusiones, desde un punto de vista orgánico, no cabe a esta Ministra de Estado responsabilidad alguna por los hechos que se mencionan. Por una parte, el Servicio Nacional de Migraciones, tal como ocurre en la generalidad de los servicios públicos descentralizados, cuenta con un patrimonio propio el cual se conforma por los ingresos enumerados en el artículo 158 de la ley N° 21.325. Por otro lado, la dictación del protocolo en cuestión corresponde al Servicio Nacional de Migraciones en virtud de su rol como autoridad administrativa en la materia.

En atención a lo expuesto, no es posible exigir ni atribuirle responsabilidad a esta Ministra de Estado por no haber realizado algo que, conforme a la Constitución y la ley, resulta ser ajeno a sus competencias.

4. COROLARIOS

- a. La responsabilidad es nuestro ordenamiento jurídico no es ilimitada, es decir, la conducta respecto de la cual se formula un juicio de reproche debe ser atribuible a la acción u omisión de quien es garante de su cumplimiento.
- b. Asimismo, uno de los requisitos para la procedencia de una acusación constitucional es que la responsabilidad que se persiga sea personal. Es decir, debe acreditarse la existencia de una infracción directa por parte del acusado, ya sea de una norma constitucional o legal.
- c. La acusación reconoce que según lo dispone el artículo 33 de la Constitución Política y la ley N° 20.502, mi tarea es colaborar directamente con el Presidente de la República en las tareas de gobierno y administración de los asuntos relativos al orden público y la seguridad pública interior. Asimismo, destaca las diversas tareas que la ley me establece.

- d. No obstante lo anterior, los acusadores fallan en establecer cuál es el vínculo que me hace atribuible la responsabilidad imputada. Lo anterior ocurre respecto de todos los hechos mencionados en ella, pero es especialmente grave respecto de la naturaleza de mi vínculo con el Servicio Nacional de Migraciones.

VIII. SÉPTIMO ARGUMENTO DE CUESTIÓN PREVIA: LOS ACUSADORES INTERPRETAN EQUIVOCADAMENTE EL CARÁCTER DE *ULTIMA RATIO* DE UNA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

A lo largo del libelo acusatorio se constata que los acusadores no dan cumplimiento a la necesidad de respetar el carácter de *ultima ratio* de la acusación constitucional, negando explícitamente su carácter de tal. Específicamente, afirman que esta institución procede aun cuando no se hayan agotado todos los demás mecanismos jurídicos que prevé el ordenamiento para perseguir la responsabilidad política⁸².

Si bien la afirmación de los acusadores es correcta, su carácter de *ultima ratio* no se deriva de la necesidad de agotar las demás vías que dispone el ordenamiento jurídico, sino que guarda relación con su excepcionalidad en cuanto a las autoridades respecto de las cuales procede, en cuanto a sus causales y a las consecuencias que se derivan de ella.

1. LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL ES UN MECANISMO EXCEPCIONAL EN DIVERSOS SENTIDOS

La acusación constitucional tiene un carácter excepcional. A través de ella se ejerce un poder punitivo severo que constituye el ejercicio de las potestades sancionatorias que tiene el Estado respecto a determinadas materias. En efecto, Francisco Zúñiga Urbina ha planteado que *“el ilícito constitucional importa en la acusación (...) el ejercicio de una potestad jurisdiccional-política punitiva por las Cámaras del Congreso Nacional; por lo que el ilícito es de derecho estricto e interpretación restrictiva, exigencia que el artículo 19 N° 3 en el marco de la igualdad ante la justicia, hace a los destinatarios y detentadores del poder. El derecho sancionador, constitucional, penal y administrativo exige sujeción al principio de legalidad y de tipicidad, de suerte que los hechos sean encuadrables en tipos normativos precisos y que sean posibles en un procedimiento de naturaleza ‘política’ y ‘judicial’”*⁸³.

El carácter excepcional de este mecanismo puede observarse en diversos ámbitos a saber, en primer lugar, en relación con las autoridades susceptibles de ser acusadas, en segundo lugar, en relación a la gravedad de las causales que autorizan su procedencia y, por último, en relación a las consecuencias gravosas que su aplicación trae consigo, las

⁸² Acusación constitucional contra la Ministra Tohá, p. 33.

⁸³ Zúñiga, Francisco. 2011. Op. cit., p. 127.

cuales son severas tanto para la persona acusada como para el sistema constitucional en su conjunto.

De esta manera, la acusación constitucional no puede ser tratada como un juicio para hacer presente un reclamo o realizar un juicio de mérito o manifestar el descontento con la gestión política de la autoridad respectiva, sino que, por el contrario, debe ser entendida como un juicio jurídico de carácter excepcional.

2. LOS ACUSADORES YERRAN EN LA COMPRESIÓN DEL CARÁCTER DE *ULTIMA RATIO* DE UNA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

El carácter de *ultima ratio* de la acusación constitucional es el único presupuesto de procedencia en el que se detiene el libelo acusatorio presentado en mi contra. Específicamente, afirman que este mecanismo no es de *ultima ratio* toda vez que no se exige que se agoten vías previas antes de su presentación⁸⁴.

Esta interpretación de los acusadores resulta incorrecta pues, como ya fue latamente explicado, el carácter de *ultima ratio* no se deriva de la necesidad de *preparar* la acusación constitucional, sino que guarda relación con excepcionalidad en cuanto a las autoridades respecto de la cuales procede, a sus causales y las muy gravosas consecuencias que se derivan de ella.

Si se revisa detenidamente la regulación de la acusación constitucional resulta innegable su carácter excepcional dentro de nuestro ordenamiento jurídico. Su excepcionalidad supone límites y restricciones para su procedencia, los que, en este caso, se incumplen por parte de los acusadores. Tal como he planteado en los argumentos anteriores, los acusadores interpretan de forma laxa sus causales y extienden sus alcances a supuestos de hecho que no son objeto de juicio en esta sede.

3. COROLARIOS

- a. Los acusadores interpretan equivocadamente el carácter de *ultima ratio* de la acusación constitucional al señalar que este se deriva de la necesidad de agotar las demás vías que dispone el ordenamiento jurídico.
- b. El carácter de *ultima ratio* guarda relación con la excepcionalidad de la acusación constitucional. Ello, en cuanto a las autoridades respecto de las cuales procede, la gravedad de las causales que autorizan su procedencia y, por último, las consecuencias gravosas que su aplicación trae consigo, todas las cuales son

⁸⁴ Acusación constitucional contra la Ministra Tohá, p. 33.

severas tanto para la persona acusada como para el sistema constitucional en su conjunto.

- c. Esta excepcionalidad de la acusación constitucional supone límites y restricciones para su procedencia, los que, en este caso, se incumplen por parte de los acusadores.

IX. OCTAVO ARGUMENTO DE CUESTIÓN PREVIA: LOS ACUSADORES YERRAN CUANDO AFIRMAN QUE LAS CAUSALES DE ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL SON “CLÁUSULAS ABIERTAS” O CONSTRUIDAS CON “CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS”

La acusación presentada sostiene que las causas que justifican la acusación son cláusulas abiertas, las que define como "enunciados normativos que no dicen algo de manera definitiva, sino que quedan pretendidamente abiertos para su disputa política". De este modo pretende sostener que las causales del artículo 52 de la Constitución no tienen un contenido definitivo si no que pueden verse llenadas libremente por aquello que el juicio político determine.

En abono de dicha postura, más adelante explican que estas causales sancionatorias son "abiertas" porque "*tal decisión no se toma por fuerza del Derecho, sino de los votos, no es la decisión de un órgano jurídico si no político; es una decisión enteramente libre y no 'objetivamente vinculada'*"(énfasis agregado)⁸⁵. La sola lectura de estas afirmaciones —que implican la posibilidad de imponer sanciones gravosas sin que las conductas sancionadas tengan ninguna descripción vinculante—, resultan sorprendentes. De hecho, con ellas se vendría a inaugurar toda una nueva teoría de las normas y de la interpretación jurídica, que desecharía prácticamente la comprensión unánime de la responsabilidad que impera en el Derecho occidental.

Si bien la acusación no ofrece la referencia precisa, pudo pesquisarse la fuente en la que se apoyaban dichas afirmaciones, las que se refieren al reconocido catedrático español Manuel Aragón Reyes. Ello hacía aún más extraño que un jurista de su talla sostuviera una tesis tan peregrina. Y aquí probablemente se haya una de las demostraciones más palmarias de la deshonestidad intelectual del libelo acusatorio, pues la frase citada de dicho autor se refiere a las razones (exclusivamente políticas) por las que "[e]l Congreso de los diputados puede rechazar el decreto-ley por considerarlo, simplemente inoportuno o políticamente adecuado"⁸⁶. Es decir, además de estarse refiriendo a control político en un régimen parlamentario y respecto de aquellos eventos de

⁸⁵ Acusación constitucional contra la Ministra Tohá, p. 13.

⁸⁶ En este sentido, se sostiene: "El ejemplo del control parlamentario de los decretos-leyes (podrían ponerse muchos más, pero éste es suficientemente indicativo) ilustra bien cuanto acaba de decirse. El Congreso de los Diputados puede rechazar el decreto-ley por considerarlo, simplemente, inoportuno o políticamente no adecuado. En tal caso, el canon es plenamente subjetivo. Pero también puede rechazarlo por estimar que excede de los límites constitucionalmente establecidos. Pues bien, aunque en el debate sobre la presunta inconstitucionalidad se esgriman sesudas razones jurídicas por los parlamentarios, ni tales razones son indispensables ni la decisión final que se adopte ha de estar, necesariamente, basada en ellas. Pero incluso aunque la decisión en aquellas razones se basara (porque así se "quisiera" presentar), tal decisión no se toma por la fuerza del derecho, sino de los votos, no es la decisión de un órgano jurídico, sino político; es una decisión enteramente libre y no "objetivamente" vinculada (es decir, no sometida a las reglas contrastables que presiden la interpretación-aplicación de las normas). Aragón Reyes, Manuel. 2002. *Constitución, Democracia y Control*, México: UNAM, p. 179.

control exclusivamente políticos (de oportunidad), no pretende en caso alguno extender su alcance a una acusación constitucional, con contenido jurídico y de carácter sancionatorio en un régimen presidencial. Resultaba demasiado extraño que siquiera un autor, pues es el único citado, pudiera sugerir que un mecanismo de carácter sancionatorio fuera una decisión "enteramente libre" como sostienen los diputados acusadores. No se trata aquí de un error en la cita o una interpretación discordante, si no de una referencia de mala fe para apoyar una tesis jurídicamente insostenible.

Por otro lado, resulta muy difícil comprender lo que sostiene el libelo respecto de la naturaleza de la acusación constitucional y si ésta es de naturaleza jurídica o política⁸⁷, pues contiene frecuentes contradicciones entre ambas dimensiones. Sin embargo, parece terminar por aceptar que no puede restringirse a ninguna de las dos. De este modo, validando su dimensión jurídica, sostiene que las causales establecidas en el artículo 52 contienen conceptos jurídicos indeterminados. Esto por cierto constituye una nueva contradicción, pues inicialmente había sostenido que se trataba de una "decisión enteramente libre" pero posteriormente afirma que se trata de cláusulas indeterminadas. A mayor abundamiento, termina por reconocer que, *"para evitar interpretaciones antojadizas, esta valoración —política— reconoce un límite en los propios enunciados normativos de la constitución: más allá del juicio de oportunidad que debe realizar quien realiza el control, en ningún caso es posible desconocer o ir más allá de lo que expresamente señala el texto normativo"*⁸⁸. Aunque por fin puede apreciarse en estos pasajes un atisbo de consideración por el Derecho y el debido proceso, prontamente se reanuda la tubería de confusiones, pues la propia noción de "concepto jurídico indeterminado" de que se sirve es errada.

Es cierto que estas cláusulas o conceptos indeterminadas son de uso frecuente en el Derecho y en ocasiones resultan particularmente útiles para la legislación pues tienen una gran capacidad de abarcar situaciones, sin determinar claramente sus pormenores ni vicisitudes⁸⁹. Ellas permiten que las normas sean flexibles y lo suficientemente abstractas para captar una amplia cantidad de supuestos de hecho. Sin embargo, si bien sus enunciados tienen un cierto carácter impreciso, no dejan (no pueden dejar) de indicar, a la vez, suficientemente lo esencial de su *ratio*.

Una primera cuestión ha de hacerse presente, pues constituye un error que se repite a lo largo de todo el libelo: no todas las causales invocadas contienen elementos jurídicos indeterminados. Por supuesto que todas, como en cualquier norma, incorporan

⁸⁷ Acusación Constitucional contra la Ministra Tohá, pp. 13-15.

⁸⁸ Ibidem, p. 19.

⁸⁹ Por ello han sido objeto de abundante preocupación por parte de la literatura. En este sentido, véase: Martínez Estay, José Ignacio. 2019. Los conceptos jurídicos indeterminados en el lenguaje constitucional, en *Revista de Derecho Político UNED*, N° 105, pp. 161-196.

elementos “normativos” cuya interpretación exige confrontarlos con otras normas, pero eso no significa que sean ni abiertos ni indeterminados. Los delitos de “traición”, “concusión”, “malversación de fondos públicos” o “soborno”, tienen un contenido perfectamente determinado (incluso típico en la descripción de las conductas) lo que no impide que para determinar si una conducta se corresponde con esos enunciados haya que hacer valoraciones de adecuación. Lo mismo ocurre con las causales de “infringir la Constitución o las leyes o dejarlas sin ejecución”, que también describen conductas y que no son ni abiertas ni indeterminadas⁹⁰.

De hecho, para prosperar una acusación que imputa dicha infracción se debe demostrar qué deber constitucional concreto y personal se ha infringido, qué conducta ministerial ha tenido o no lugar (acción u omisión) y de qué forma dicha conducta la ha infringido. Del mismo modo, la acusación por “inejecución de las leyes” solo puede tener lugar previa identificación de la ley de que se trata y en qué ha consistido la conducta que, infringiendo un deber (por ejemplo, promulgarla) ha redundado en su inejecución. En todos estos casos hay que valorar conductas para afirmar las infracciones (en eso consiste imputar) pero dicha evaluación no es ni libre, ni abierta, ni indeterminada, si no que está imperada por el texto de la ley. Cualquier afirmación en contrario simplemente quiere sortear el deber de acreditar la infracción de deberes específicos.

Por otro lado, es conocido también el problema que presentan los conceptos indeterminados —ahí donde se han incorporado— cuando se usan para expresar requisitos a los que debe atenerse la actuación de la autoridad. En otros términos, en aquellas causales que sí los incorporan, ha de considerarse que cuando las conductas ministeriales están dentro de las posibilidades de actuación discrecional de la administración, no puede afirmarse infracción alguna. Por indeterminada que sea el elemento del que se sirve la ley o la Constitución, nunca constituirá una infracción aquella conducta que se enmarca en el espacio de discrecionalidad de la administración (aunque ella merezca reproches desde la perspectiva política). Y no ha de perderse de vista que la actuación administrativa siempre tiene un margen de discrecionalidad. Si no lo tuviera, sería la ley la encargada de administrar y los órganos estatales solo de ejecutarla. Por eso toda actividad de administración estatal está en parte reglada por el derecho y es en parte discrecional, es decir, es libre con tal de que se cumplan los elementos reglados.

Cuando se utiliza un concepto jurídico indeterminado este sólo puede referirse a aquellas dimensiones distintas de la actuación discrecional permitida por una norma. Luego, toda actuación que respeta los elementos reglados se moverá en el ámbito de las

⁹⁰ Este elemento las distingue de la causal de “notable abandono de deberes” que sí lo es.

facultades de elección de la autoridad que actúa y no puede ser objeto de reproche. Esto reconoce que en el Derecho existe un grado aceptable de indeterminación⁹¹ o, en otras palabras, una “textura abierta del derecho”⁹². De cualquier manera, y esto es algo que evidentemente el libelo pretende ignorar, los conceptos indeterminados tienen, cuando menos conceptualmente tres ámbitos connaturales: (a) Un núcleo fijo o zona de certeza positiva (unos requisitos que deben cumplirse siempre); (b) Una zona de incertidumbre, en la que reina un espacio de ambigüedad y (c) Una zona negativa donde las posibilidades son inaceptables e incompatibles con una solución justa⁹³.

Es evidente que, en todo ámbito sancionatorio, la zona de indeterminación se encuentra particularmente limitada pues es mandatorio ofrecer al justiciable la mayor certeza posible respecto de las conductas que le acarrearán eventualmente una sanción. Lo anterior fuerza a asumir que las causales invocadas en una acusación constitucional no son abiertas ni libres, y que las cláusulas indeterminadas que incorporan deben ser interpretadas del modo más restringido posible. La tesis contraria que se propone en la acusación es interpretativamente inaceptable.

1. COROLARIOS

- a. La acusación presentada sostiene que las causales que justifican la acusación son cláusulas abiertas y pareciera sostener que dichas causales no tienen un contenido definitivo si no que pueden verse llenadas libremente por aquello que el juicio político determine.
- b. Las cláusulas o conceptos indeterminados son de uso frecuente en el Derecho y, en ocasiones, resultan particularmente útiles para la legislación. Ellas permiten que las normas sean flexibles y lo suficientemente abstractas para captar una amplia cantidad de supuestos de hecho.
- c. Con todo, el libelo pretende ignorar que las cláusulas o conceptos indeterminados tienen, cuando menos conceptualmente tres ámbitos connaturales: (a) Un núcleo fijo o zona de certeza positiva (unos requisitos que deben cumplirse siempre); (b) Una zona de incertidumbre, en la que reina un espacio de ambigüedad y (c) Una zona negativa donde las posibilidades son inaceptables e incompatibles con una solución justa

⁹¹ McCormick, Neil. 2016. *Retórica y Estado de Derecho. Una teoría del razonamiento jurídico*. Lima: Palestra, p. 46.

⁹² Hart, Herbert. 2004. *El concepto del derecho*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot, 2° Edición, p. 168.

⁹³ Cassagne, Juan Carlos. 2016. *El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa*, Buenos Aires: Tomson Reuters, p. 249.

- d. Por otra parte, si bien los enunciados de las causales de la acusación constitucional tienen un cierto carácter impreciso, no dejan de indicar claramente sus elementos esenciales. Las causales incorporan elementos “normativos” cuya interpretación exige confrontarlos con otras normas, ello no significa que estos sean ni abiertos ni indeterminados.
- e. Con el recuso a la idea de cláusulas o conceptos indeterminados los acusadores buscan eximirse de su obligación de demostrar qué deber constitucional concreto y personal se ha infringido. Sin embargo, dicha alegación es improcedente, pues para que pueda prosperar una acusación se debe señalar cuál es la norma cuya infracción se imputa, así como para alegar la inejecución de una ley es necesario identificar de la ley de que se trata y en qué ha consistido la conducta.

POR TANTO,

Solicito a esta H. Cámara de Diputadas y Diputados acoger la cuestión previa que he planteado, declarar improcedente la acusación presentada en mi contra y tenerla por no presentada.

SEGUNDA PARTE. PRIMER OTROSÍ: PRESENTA DESCARGOS

ANTECEDENTES GENERALES SOBRE LA SITUACIÓN DE ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD PÚBLICA INTERIOR Y LA SITUACIÓN MIGRATORIA EN CHILE Y MI GESTIÓN COMO MINISTRA DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA EN ESTAS MATERIAS

El libelo acusatorio es particularmente impreciso y ambiguo en su descripción de hechos. Ello no solo porque se me acusa constitucionalmente de haber infringido gravemente la Constitución y las leyes y haber dejado éstas sin ejecución, sin señalar en concreto ningún acto u omisión a través del cual haya incurrido en tal causal, sino por la generalidad de su descripción del estado de la situación de seguridad pública interior y migratoria, particularmente en lo que atañe al presente capítulo.

Hay dos partes del escrito acusatorio que pretenden hacer una descripción de la situación de seguridad pública interior y migratoria: el preámbulo⁹⁴ y la tercera parte⁹⁵. Tanto en el preámbulo como en la tercera parte de la acusación se ofrece una descripción imprecisa y selectiva de la situación de seguridad y migración en Chile, abusando de adjetivos calificativos para referirse a ciertos hechos, pero sin un contexto que permita valorar adecuadamente la situación en la que nos encontramos como país. Ello resulta especialmente inconveniente tratándose de materias tan sensibles y en las que la adecuada comprensión de la situación actual y su diagnóstico es esencial para abordarlo seriamente. Reemplazar la verdad de los hechos por la vociferancia de adjetivos impide una correcta evaluación tanto de la situación actual como de las acciones emprendidas para remediarla.

Es especialmente poco riguroso el libelo acusatorio al mezclar inorgánicamente una serie de acusaciones al gobierno anterior y al actual en una acusación constitucional que va dirigida en mí contra, y parece más orientado a una crítica política y a marcar sus discrepancias que a escrutar mi gestión como Ministra del Interior y Seguridad Pública y las supuestas infracciones que me atribuye. Así, los números presentados —algunos propios de los acusadores y otros sin fuentes, ni pulcritud metodológica alguna —, ni siquiera distinguen con claridad si ellos ocurrieron durante mi gestión como Ministra o si pertenecen a este Gobierno o a los anteriores.

Dada esta falta de rigurosidad, y en atención a que una acusación constitucional implica un juzgamiento de mi responsabilidad constitucional por hechos propios que haya

⁹⁴ Acusación constitucional contra la Ministra Tohá, p. 2-8.

⁹⁵ Ibidem, pp. 37-50.

realizado durante el desempeño de mi cargo como Ministra del Interior y Seguridad Pública, es conveniente aclarar algunos hechos que los acusadores omiten o confunden respecto la situación de orden público, seguridad interior y migración en Chile. Por la misma razón —de que la acusación constitucional es un mecanismo para constatar mi responsabilidad personal— es fundamental distinguir los hechos sucedidos durante mi gestión de aquellos que la acusación menciona, pero que ocurrieron antes de que asumiera el cargo o, incluso, antes del inicio del actual Gobierno. Para ello, me referiré, en primer lugar, a las situaciones de orden y seguridad pública y migratoria en Chile, distinguiendo la situación previa a mi asunción del cargo de la actual, seguido de una exposición de algunas de las gestiones que el Ministerio del Interior y Seguridad Pública ha realizado durante mi conducción, la que comenzó, parece conveniente recordarlo, el día 6 de septiembre de 2022.

I. ACLARACIONES SOBRE LA SITUACIÓN EN MATERIA DE ORDEN Y SEGURIDAD PÚBLICOS Y EN MATERIA MIGRATORIA QUE ATRAVIESA NUESTRA NACIÓN

1. SITUACIÓN DE ORDEN Y SEGURIDAD PÚBLICA

El libelo acusatorio hace una valoración de la situación de orden y seguridad pública desde el segundo Gobierno del expresidente Sebastián Piñera —aun cuando menciona a la expresidenta Michelle Bachelet, no hace referencia a hechos de su gestión— hasta la actualidad. Todo ello con el fin de dar el contexto en el cual se desarrolla la acusación constitucional, lo que habilitaría, a juicio de los acusadores, a analizar con particular detalle y énfasis las distintas infracciones, omisiones y decisiones que afirman que he realizado⁹⁶. Existe una situación preocupante en materia de seguridad en Chile y, como constatan los acusadores ello no es solo un problema de Gobierno, sino un problema de Estado que ha atravesado a diversos gobiernos.

En palabras de los acusadores: *“la crisis no es atribuible exclusivamente al gobierno del Presidente Gabriel Boric ni a las Ministra [sic] del Interior y Seguridad Pública que han ejercido el cargo, Izkia Siches y Carolina Toha [sic]. El gobierno anterior, liderado por el Presidente Sebastián Piñera y su Ministro del Interior y Seguridad Pública, Rodrigo Delgado, también fracasó en materia de seguridad pública, combate al terrorismo y las drogas, y control de la violencia.”*⁹⁷. Incluso van más allá afirmando que **“las responsabilidades que en origen pertenecen a los gobiernos anteriores, incluyendo a [la ex Presidenta] Michelle Bachelet y [el ex Presidente] Sebastián Piñera, hoy quien gobierna es [el Presidente] Gabriel Boric, y su Ministra del Interior y Seguridad Pública,**

⁹⁶ Ibidem, p. 7.

⁹⁷ Ibidem, p. 5.

*Carolina Tohá es quien debe rendir cuenta de los aciertos y rotundos fracasos de su gestión ministerial y de cómo sus yerros podrían encuadrarse en las conductas que la ley y la Constitución habilita para proceder con la acusación constitucional*⁹⁸ (énfasis agregado).

Los acusadores olvidan mencionar -o más grave aún, desconocen- que, tanto para el Gobierno anterior como para el actual, la situación de seguridad ha sido una preocupación de primer orden. Lamentablemente, problemas como la nueva criminalidad organizada, la situación migratoria, las situaciones en materia de orden público, la pérdida de legitimidad de diversas instituciones y otras graves situaciones que enfrenta Chile no tienen soluciones inmediatas, ni mucho menos sencillas. Esto no es una mera opinión por controvertir si no que ya cuenta con literatura relevante publicada en los últimos años⁹⁹. Asimismo, olvidan o notoriamente omiten señalar en el libelo acusatorio, las actuaciones u omisiones precisas de mi gestión que configurarían la causal de acusación constitucional que me imputan y que, en menos de dos años, hubieran permitido resolver las situaciones que afectan a nuestro país, como parecen esperar los acusadores que ocurra.

La crisis de seguridad se manifestaría, según el escrito acusatorio, en: alza en cifras de homicidios¹⁰⁰; percepción de inseguridad¹⁰¹; drogas y narcotráfico¹⁰²; y, lo que denomina, “delitos generales”¹⁰³. Para poder analizar más claramente estos antecedentes, distinguiremos entre antes y después de que asumiera el cargo de Ministra del Interior y Seguridad Pública.

2. DETERIORO DE LA SITUACIÓN EN MATERIA DE ORDEN Y SEGURIDAD PÚBLICOS ANTES DE QUE ASUMIERA EL CARGO DE MINISTRA DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA

En materia de homicidios, la acusación constitucional toma como referencia el Informe Nacional de Homicidios Consumados de 2018 a 2022, el que da cuenta de una “*tendencia al alza que viene exhibiendo el delito de homicidio, pero con un salto gigantesco el año 2022, que distorsiona completamente toda la muestra*”¹⁰⁴. Sin embargo, el número de homicidios en Chile estuvo en aumento sostenido desde el año 2016, con la sola excepción del segundo año de pandemia, año en que todos los delitos bajaron debido a las restricciones de movilidad por la pandemia de Covid-19, pero tal tendencia al alza en

⁹⁸ Ibidem, p. 7.

⁹⁹ Zeballos, Pablo. 2024. *Un virus entre las sombras. La expansión del crimen organizado y del narcotráfico en Chile*. Santiago: Catalonia.

¹⁰⁰ Acusación constitucional contra la Ministra Tohá. pp. 2-3 y 39-43.

¹⁰¹ Ibidem, pp. 3 y 43-45.

¹⁰² Ibidem, pp. 4, 38 y 39.

¹⁰³ Ibidem, pp. 45-46.

¹⁰⁴ Ibidem, p. 39.

las tasas de homicidios ha comenzado a ser revertida los años 2023 y 2024, justamente el periodo en que mi gestión ha comenzado a tener efectos.

En materia de narcotráfico, se hace referencia en el preámbulo a lo que denominan “el panorama en materia de drogas y narcotráfico”¹⁰⁵ citando el informe del Observatorio del Narcotráfico de la Fiscalía Nacional del año 2022, el cual señala que en 2021 se habrían registrado “aumentos entre un 30% y un 300% respecto del año anterior”¹⁰⁶ en incautación de drogas, y una incautación histórica en cifras¹⁰⁷. Hechos que repiten en la tercera parte del libelo denominado “*hechos fundantes de la presente acusación constitucional*”¹⁰⁸ donde hacen referencia a cifras hasta junio de 2022, todos datos correspondientes al periodo previo a que asumiera como Ministra del Interior, y agregan una tabla sobre incautación de drogas entre el año 2015 y el año 2021¹⁰⁹. Adicionalmente, el hecho de que la acusación constitucional intente demostrar la gravedad del tráfico de drogas en número de incautaciones es un nuevo reflejo de su falta de rigurosidad, dado que lo negativo es la existencia del tráfico de drogas, no la labor policial que permite incautarlas. Puesto en palabras simples, si bien el tráfico de drogas siempre es un problema, el aumento de las incautaciones demuestra la correcta reacción estatal ante el fenómeno y no, como pareciera hacerse creer, un fracaso.

En lo que la acusación denomina “delitos generales”, señalan que durante los últimos cuatro años Chile se habría vuelto más violento que nunca y “*lo que en algún minuto impropriamente fue calificado como un ‘oasis’, rápidamente derivó en un infierno*”¹¹⁰, añaden que el “*peak de la catástrofe social se verificó en el estallido antisocial, de Octubre de 2019*”¹¹¹. Señalando, sin citar fuentes, que solo entre octubre de 2019 y el 31 de marzo de 2020, se contabilizaron más de 5.800 situaciones de desórdenes públicos, 4.300 manifestaciones, 1.090 saqueos y 441 cortes de ruta. Estos datos relativos al momento “peak” o de mayor conmoción social, también corresponde al periodo previo a que asumiera como Ministra del Interior y Seguridad Pública.

Como se ha visto, la acusación constitucional elige algunas específicas situaciones de gravedad que ocurren en nuestro país, pero que no dan cuenta de las diversas dimensiones del fenómeno. En particular, el tenor de la acusación pasa por alto elementos esenciales que están en la base del problema de seguridad: la falta de herramientas e

¹⁰⁵ Ibidem, p. 4.

¹⁰⁶ Ídem.

¹⁰⁷ Ídem.

¹⁰⁸ Ibidem, p. 37.

¹⁰⁹ Ibidem, p. 38.

¹¹⁰ Ibidem, p. 5.

¹¹¹ Ídem.

instituciones actualizadas con que el Estado para enfrentar nuevos desafíos y el deterioro de varias de las instituciones e instalaciones dedicadas a esta tarea al inicio del actual gobierno. La situación que atraviesa nuestro país en seguridad no es solo la existencia de un alto número de homicidios, la intensidad del tráfico de drogas o la frecuencia de delitos generales. Si bien son datos de la situación, para explicarlos es indispensable hacer referencia contexto de la situación de seguridad en Chile “*al terminar el Gobierno de [el ex Presidente] Sebastián Piñera, cientos de miles de chilenos en el Norte y en el Sur del país, se encontraban bajo estado de emergencia constitucional, declarado por la incapacidad del gobierno anterior de enfrentar la inmigración ilegal en el Norte y el terrorismo y la violencia en el sur*”¹¹². Resulta difícil comprender en qué sentido la gestión de esta ministra puede haber empeorado aquello. Enfrentar este fenómeno requiere de capacidades estatales que recién ahora se están desarrollando.

Tampoco se hace referencia a que diversas encuestas¹¹³ e informes del periodo de mayor deterioro de la seguridad que revelan que la sociedad chilena no solo ha sentido miedo, sino que, al menos desde 2011, fue perdiendo la confianza en los Poderes del Estado¹¹⁴ que podrían solucionar los problemas sociales¹¹⁵, como efecto entre otras cosas¹¹⁶ de los graves casos de corrupción¹¹⁷, y del descenso en confianza¹¹⁸ de las policías, en el periodo del estallido y de los escándalos de probidad, en un marco generalizado de cuestionamiento de los poderes del Estado y las élites políticas y económicas.

Por último, no hacen alusión alguna a la situación de las policías, actores principales para la seguridad, que se encontraban sin equipamiento ni capacidades adecuadas para enfrentar estos desafíos y con una disminución progresiva de su dotación, lo que, evidentemente, constituía una agravante al problema de delincuencia y seguridad pública en nuestro país, según se explica a continuación.

a. Situación de las policías

Para una mejor ilustración de la difícil situación de nuestras policías en materia de dotación, debe señalarse que, según información del Departamento de Personal de Carabineros de Chile, a partir del año 2020 se observó una disminución progresiva en la

¹¹² Acusación constitucional contra la Ministra Tohá, p. 7.

¹¹³ <https://www.biobiochile.cl/noticias/servicios/explicado/2024/10/02/las-instituciones-chilenas-que-generan-mas-y-menos-confianza-segun-cep-pdi-y-radios-suben-en-ranking.shtml>

¹¹⁴ https://faro.udd.cl/files/2024/04/reporte-faro-confianza-institucional-en-chile-1995-2023_compressed.pdf

¹¹⁵ PNUD (2024). Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 2024. ¿Por qué nos cuesta cambiar?: conducir los cambios para un Desarrollo Humano Sostenible. Santiago de Chile. Página 24.

¹¹⁶ Ibidem, p. 56.

¹¹⁷ Ibidem, p. 187.

¹¹⁸ Ibidem, p. 77.

dotación de Carabineros, acrecentada desde 2021 cuando se decidió ampliar los años de formación del Personal de Nombramiento Institucional (PNI), pero sin ampliar las plazas disponibles en las escuelas de formación. Según información proporcionada por Carabineros de Chile, desde 2020 están ingresando al servicio activo menos funcionarios de los que se retiran cada año.

Entre los años 2014 y 2019 el promedio anual de retiros de funcionarios fue de 1.664, mientras que el ingreso y egreso de las escuelas de formación fue de 3.007 y 2.677, respectivamente. Como se puede observar, entre esos años existió un saldo positivo de aproximadamente 1.000 funcionarios al año. Sin embargo, este panorama comenzó a cambiar a partir del año 2020, ya que se retiraron 1.936 funcionarios, e ingresaron a las escuelas de formación tan solo 1.531 estudiantes, de los cuales se graduaron 1.237. Es decir, hubo una tasa de egreso cercana al 80%, lo cual generó un saldo negativo de 699 funcionarios para la Institución de Carabineros de Chile. Este desequilibrio de personal se ha mantenido desde 2020, en que el número de ingresos ha sido notoriamente inferior al número de retiros de la Institución. Para ilustrar lo anterior, se debe tener presente que en 2021 se integraron 799 nuevos funcionarios, pero pasaron a retiro 2.442. En 2022, los egresos de las escuelas de formación fueron solo de 451 personas, mientras que los funcionarios que pasaron a retiro fueron 2.608.

Conforme a lo anterior, se puede observar que, si bien el saldo negativo de la relación entre ingresos y retiros comenzó a observarse en 2020, en el año 2021 la situación se agravó producto del aumento en los semestres de formación de Carabineros, de 2 semestres a 4 semestres, medida que fue tomada sin aumentar las plazas de formación para recibir a más estudiantes.

Respecto a las causales de retiro, la información proporcionada por Carabineros de Chile da cuenta que en los últimos 10 años han aumentado los retiros absolutos, esto es, por cumplir 30 o más años de servicio en la institución; la renuncia al empleo, esto es, antes de cumplir 20 años en Carabineros; y los retiros por baja con efectos inmediatos. De las causales de retiro señaladas, los retiros absolutos representan la mayor proporción de retiros en el año 2023, y han aumentado casi 3 veces en comparación al año 2012. Asimismo, los retiros por renuncia también crecieron significativamente a partir del año 2021.

Para el caso de funcionarios de Carabineros de Chile nombrados por el Presidente de la República (personal de nombramiento supremo o PNS), las principales causas de

retiro son la renuncia al empleo y el retiro voluntario (esto es, después de haber cumplido 20 años de servicio).

Tampoco se menciona que, pese a que los indicadores de seguridad comenzaron a deteriorarse desde 2016 con el alza de homicidios, pese al incremento de la migración irregular en el periodo de la pandemia y pese a la crisis de orden público vivida en el periodo del estallido social, los recursos para seguridad no aumentaron sino que se mantuvieron estables e incluso tuvieron un retroceso de 0,5% durante el periodo previo al actual gobierno, situación que se ha corregido significativamente bajo nuestra administración que ya ha acumulado un incremento de 15% de los recursos de seguridad incluyendo lo proyectado en el presupuesto 2025, y dicho incremento supera el 19% que se acumulará en el actual gobierno, si se consideran las provisiones que el presupuesto considera para las medidas de dotación y remuneraciones policiales y la implementación de nuevas leyes.

Resulta muy difícil incluso evaluar el proceso de deterioro de la seguridad pública como problema estatal, si ni siquiera se hace mención a hechos tan relevantes para la configuración de la situación actual.

3. SITUACIÓN EN MATERIA DE ORDEN Y SEGURIDAD PÚBLICAS DESDE QUE ASUMÍ EL CARGO DE MINISTRA DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA

En el preámbulo de la acusación, denominado “Chile al borde del abismo”, los acusadores se refieren a cifras de homicidios en las páginas 2 y 3 de su libelo, sin aclarar si corresponden a denuncias, casos policiales, investigaciones, casos judicializados o con condenas, entre el periodo que va desde marzo de 2022 a junio de 2024¹¹⁹. Este defecto metodológico dificulta enormemente poder controvertirlo directamente. Posteriormente, en un ejercicio carente de cualquier rigor científico y de delicadeza humana, realizan una “proyección” sobre cuántas personas serían asesinadas al 11 de marzo de 2026, sin proporcionar una metodología que explique cómo se llegó a ese número¹²⁰. Además, mencionan graves hechos de homicidios contra menores de edad y citan un número de casos policiales sobre “hechos delictivos”. Todo ello, omitiendo algo que posteriormente, en la tercera parte de la acusación, señalan: en 2023 “*las cifras permiten hablar de un pequeño quiebre de tendencia estadístico*”¹²¹, con “*una disminución de -6,0% respecto del año 2022*”¹²², según el Informe Anual de Homicidios 2023, y un “descenso del 4% respecto del año inmediatamente anterior”¹²³, junto con “*una inflexión en el alza de dichos*

¹¹⁹ Acusación constitucional contra la Ministra Tohá, p. 3.

¹²⁰ Ídem.

¹²¹ Ibidem, p. 40.

¹²² Ibidem, p. 41.

¹²³ Ibidem, p. 42.

*indicadores cuales habían sufrido aumentos significativos al comparar los años 2021 y 2022*¹²⁴, según el Reporte de Homicidios en Chile de la Fiscalía para el año 2023. En una argucia permanente, para el libelo todo avance constituye un leve quiebre estadístico, una inflexión o una mejora estadísticamente insignificante, lo que con otras arteras manipulaciones denota una deshonestidad intelectual pasmosa.

En cuanto a índices de victimización y percepción de inseguridad, la acusación utiliza la siguiente cita de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana: *“Respecto a la Victimización a hogares por Delitos de la Serie Histórica tenemos que el 2022 marcó un total de 21,8% en comparación con un 21,7% durante el año 2023 manteniendo una estabilidad. Para el caso de Percepción de Aumento de la Delincuencia del País tenemos que el año 2022 alcanzó un 90,6% en comparación con el 87,6% del año 2023 con una diferencia de 3 pp. Estadísticamente significativo*¹²⁵. Como es visible, la "significancia estadística" no responde a un método si no a una conveniencia.

Posteriormente, en la acusación se cita el informe *“Global Safety Report”* de la empresa privada internacional Gallup, donde se presentan datos de distintos años (2006, 2003, 2023 y 2020, en ese orden) de manera completamente aleatoria y, basándose en una tabla porcentual sin mayores especificaciones, afirman que en Chile existe una alta percepción de inseguridad al caminar por la calle de noche. Estas afirmaciones, cargadas de subjetividad e imprecisión no sólo son un problema para efectos de esta defensa, si no que maltratan por su liviandad a esos compatriotas que efectivamente sufren en su cotidianidad este temor y que merecen que los diagnósticos de la situación se realicen un mínimo de rigor.

Finalmente, en lo que respecta a los delitos en términos generales, afirman que en 2024 habría un 1,5% menos de casos policiales que en 2023, aunque no especifican las fechas exactas de comparación. También, señalan un aumento del 1,5% en los homicidios, una disminución del 8,1% en las violaciones, una reducción del 0,6% en los robos, pero un aumento del 16% en los robos por sorpresa y del 0,8% en los robos violentos de vehículos¹²⁶.

Para concluir, también afirman que, a esta misma fecha en 2021, sin citar fuente alguna, los homicidios habrían sido un 50% menos, las violaciones un 20% menos y los robos un 40% menos. A partir de esto, señalan que, más allá de la variación marginal

¹²⁴ Los indicadores comprenden cifras de casos, delitos, víctimas e imputados.

¹²⁵ Acusación constitucional contra la Ministra Tohá, p. 43.

¹²⁶ Ibidem, p. 46.

respecto de 2023, la percepción, la sensación y los datos del Gobierno indicarían un aumento significativo de la inseguridad. Además de que esas afirmaciones no corresponden con los datos reportados en informes posteriores a los mismos citados por los propios acusadores¹²⁷, el intento de comparación de la situación delictual actual con la del año 2021 carece de toda razonabilidad, pues, como bien se advierte en el informe de calidad de la ENUSC 2021, “se debe considerar también los importantes efectos que tiene la pandemia sobre el fenómeno del delito y la victimización en sí mismo, como ha sido expuesto por la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito¹²⁸”.

La acusación presenta un análisis de datos que, si bien da cuenta de preocupaciones legítimas sobre la situación de seguridad, es poco claro, poco riguroso, deficiente en términos metodológicos y, especialmente, parcial al presentar las cifras. Abundan en ella las argumentaciones vagas y comparaciones temporales sin una data, ni fuentes claras, lo que no permite dar respuesta a cada una de sus cifras e interpretaciones porque no se logra identificar muchas veces el sustento ni función de éstas en la acusación. En la misma línea, el libelo omite hechos que son relevantes a la hora de ponderar mi gestión como ministra respecto de la situación de orden y seguridad pública. Para poder aclarar lo anterior, más adelante en el presente capítulo se dará cuenta detalladamente de las principales gestiones realizadas durante mi conducción de este Ministerio.

4. SITUACIÓN MIGRATORIA

a. Situación migratoria previo a que asumiera el cargo de Ministra del Interior y Seguridad Pública

En el preámbulo titulado “*Chile al borde del abismo*”, los acusadores afirman que “*la crisis tampoco se ve mucho mejor en materia de inmigración ilegal*”¹²⁹. Probablemente en referencia al título del preámbulo del escrito, explicitan que “*el gobierno anterior, liderado por el Presidente Sebastián Piñera y su Ministro del Interior y Seguridad Pública, Rodrigo Delgado, también fracasó en materia de seguridad pública, combate al terrorismo y las drogas, y el control de la violencia*”¹³⁰. La interpretación que dan a entender los acusadores en su preámbulo, es que la población de Chile se vio obligada a vivir bajo “*estado de emergencia constitucional*”¹³¹, declarado “*por la incapacidad del gobierno*”

¹²⁷ Prevención de Homicidios. 2024. Informe de Homicidios Consumados: Primer Semestre 2024. Disponible en: https://prevenciondehomicidios.cl/wp-content/uploads/2024/09/Informe_de_Homicidios_Consumados_Primer_Semestre_2024.pdf

¹²⁸ Instituto Nacional de Estadísticas (INE). 2021. Informe de Calidad 18ª Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENUSC) 2021. Disponible en: https://www.ine.gob.cl/docs/default-source/seguridad-ciudadana/metodologia/2021/informe-de-calidad-18-enusc-2021.pdf?sfvrsn=f0c564f_2_p.54.

¹²⁹ Acusación constitucional contra la Ministra Tohá, p. 4.

¹³⁰ Ibidem, p 5.

¹³¹ Ídem.

*anterior para enfrentar la inmigración ilegal en el Norte y el terrorismo y la violencia en el Sur*¹³².

En cuanto a la situación de 2022, los acusadores sostienen que, según datos de la Policía de Investigaciones, los ingresos clandestinos alcanzaron las 53.875 personas. A su juicio, este aumento significativo "*refleja las limitaciones de las políticas de control fronterizo y la creciente presión migratoria debido a las crisis en países vecinos*"¹³³. Sin embargo, este relato omite dos aspectos cruciales. Primero, no especifican con claridad a qué "periodo anterior" se refieren, dejando dudas sobre si la comparación se hace con el gobierno anterior o con el año inmediatamente anterior. Segundo, nuevamente hacen alusión a hechos ocurridos antes del 6 de septiembre de 2022, fecha en que asumí como Ministra de Estado.

b. Situación en materia migratoria desde que asumí el cargo de Ministra del Interior y Seguridad Pública

Como hemos señalado, los datos referidos anteriormente en materia migratoria por parte de los acusadores son previos a mi asunción en el cargo como Ministra del Interior y Seguridad Pública. En lo que sigue, se revisará y contrastará, cuando corresponda, las afirmaciones señaladas el libelo sobre la "situación actual" en materia migratoria, considerando que ésta comienza con el inicio de mi gestión.

Tanto en el preámbulo del libelo como en su tercera parte los acusadores, correctamente, reconocen una "*baja*"¹³⁴ en materia de ingresos clandestinos, pero opinan que ello es "*atribuible al rol del Ejército y a las dinámicas propias de la migración internacional, más que a algún plan exitoso o efectivo del gobierno*"¹³⁵. Esta afirmación resulta relevante porque también constituye una argucia permanente del libelo acusatorio. **El libelo no solo considera que todas las mejoras siempre son estadísticamente insignificantes (a diferencia de aquellas cifras que eventualmente empeoran) sino que, además, atribuye todos los deméritos a la gestión de esta Ministra y los méritos a otras instituciones, aunque también dependan o estén subordinados al poder civil.** En este caso la disminución de los ingresos clandestinos se explica por la función cumplida por el Ejército y la situación internacional. Y más adelante los avances en la agenda legislativa de seguridad (a pesar de ser co-legisladores) serán atribuidos únicamente al

¹³² Ibidem, p. 6.

¹³³ Ibidem, p. 4.

¹³⁴ Ídem.

¹³⁵ Ídem.

Congreso y no al Ejecutivo y, por cierto, menos a esta Ministra. Esta falta de integridad intelectual resulta una tónica permanente que no es posible no mencionar y reprochar.

Los acusadores señalan que las cifras de ingresos clandestinos en los últimos 28 meses convierten a este Gobierno “*a pesar de todas las medidas implementadas y los presupuestos con los que ha contado, como el gobierno con más ingresos ilegales de la historia reciente, verificando su incapacidad e incompetencia para enfrentar adecuadamente el problema migratorio*”¹³⁶. Frente a ello concluyen que los altos flujos migratorios irregulares “*a pesar de los esfuerzos para controlarlos, indica que las medidas actuales pueden no ser suficientes*” (énfasis agregado)¹³⁷.

Agregan, sin cifras para respaldarlo, ni contexto alguno, que las expulsiones han disminuido¹³⁸, aunque más adelante, en el mismo escrito, señalan que, en realidad, en 2023, las expulsiones administrativas aumentaron, pero que es insuficiente¹³⁹. ¿Cómo se controvierten dos afirmaciones contradictorias de un mismo escrito si ya están contradichas entre ellas?

Luego, el escrito acusatorio señala correctamente que, en 2022, el número de expulsiones administrativas disminuyó a 31 y las expulsiones judiciales alcanzaron las 1.035, lo que “*podría reflejar cambios en la política migratoria, en la capacidad administrativa para ejecutar estas expulsiones y en la falta de voluntad para materializarlas*” (énfasis agregado)¹⁴⁰. Asimismo, señala que en 2023 hubo un aumento de expulsiones administrativas, con un total de 339 y una disminución de expulsiones judiciales, que sumaron 607¹⁴¹ y que a mayo de 2024 se han registrado 203 expulsiones administrativas y 208 expulsiones judiciales¹⁴².

Se omite, además, un dato relevante. La baja de expulsiones del año 2022, durante la mayoría del cual yo no era Ministra, se explican por los cambios que tuvo la ley migratoria que estableció un conjunto de requisitos prácticamente impracticables para ejecutar las expulsiones. En respuesta a ello, tal como se verá en párrafos posteriores, durante mi período como Ministra se han enviado y aprobado diversos proyectos de ley para corregir dicha situación. Y como consecuencia de ello, las cifras de expulsiones han aumentado de forma clara.

¹³⁶ Ibidem, p. 5.

¹³⁷ Ibidem, p. 48.

¹³⁸ Ibidem, p. 5.

¹³⁹ Ibidem, p. 47.

¹⁴⁰ Ibidem, p. 49.

¹⁴¹ Ídem.

¹⁴² Ibidem, p. 50.

En el capítulo tres, hacen una afirmación que da cuenta de un preocupante desconocimiento sobre la materia, al señalar que *“hay una expectativa muy compleja respecto de la realidad actual y la proyección futura de procesos de regularización masiva que podrían implementarse en los próximos meses, lo que sin duda consolidaría la enorme crisis migratoria que enfrenta nuestro país”*¹⁴³.

Con el mismo desconocimiento e incluyendo además algo derechamente falso en la tercera parte del escrito acusatorio que *“[e]n 2023, se anunció una nueva política migratoria que busca regularizar a quienes ingresaron clandestinamente mediante un registro biométrico y la obtención de un contrato de trabajo, lo que ha sido criticado por potencialmente incentivar la migración irregular”*¹⁴⁴.

En primer lugar, respecto a los ingresos por pasos no habilitados han bajado sostenidamente desde el año 2022 (con un peak histórico en 2021), en particular, durante la primera parte de mi gestión se produjo una disminución de 18% en las denuncias y autodenuncias de extranjeros por pasos no habilitados entre 2022 y 2023. Es más, a agosto de 2024 las citadas denuncias han disminuido un 44% respecto de igual periodo en 2023.

En segundo lugar, respecto de las expulsiones es necesario entender —y ello precisamente falta en el libelo acusatorio— qué se requiere para poder realizarlas. Como base para las expulsiones los extranjeros deben contar con (i) pasaporte o documento de identidad de su país de origen, vigentes (o, a falta de estos, un salvoconducto que emite el consulado, y que exige la línea aérea para embarcar a la persona) y (ii) ser reconocidos como nacionales de dicho país cuestión que realiza el consulado respectivo. Como es posible apreciar, para llevar a cabo las expulsiones se requiere de asistencia consular del país de origen, lo que está supeditado al siempre complejo estado de las relaciones internacionales. No resulta posible detenernos en estas dificultades dado que no es materia de la presente acusación constitucional y a que en diversas oportunidades el tema ha sido explicado tanto por funcionarios del Servicio Nacional de Migraciones, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y del Ministerio de Relaciones Exteriores a la H. Cámara de Diputadas y Diputados. Sin embargo, dado que es mencionado en la acusación, se hará referencia a la situación particular de Bolivia. Bolivia se ha negado a recibir personas reconducidas de otras nacionalidades, en concreto: cuando una persona entra el país por un paso no habilitado desde Bolivia, el citado país se niega a recibirlo de vuelta. Así, existen políticas de Estado de nuestros países vecinos que escapan del control

¹⁴³ Ibidem, p. 5.

¹⁴⁴ Ibidem, p. 47.

y las facultades de esta Ministra, tal como lo reconocen los acusadores, por lo que difícilmente podría ser causal de una acusación constitucional.

Ahora, en materia de cifras, como señalamos, el escrito expone correctamente los números de expulsiones. Solo cabe actualizar que, al 26 de septiembre de este año, las expulsiones administrativas registradas son 480 y las judiciales de 345.

En ese sentido, aunque los resultados en materia migratoria deben seguir mejorando, las decisiones que se han tomado como Ejecutivo siempre han buscado enfrentar la situación de manera responsable, con el objetivo de controlarla.

Un claro ejemplo de esto fue la reforma constitucional que permitió desplegar a fines de febrero de 2023 a las Fuerzas Armadas en la frontera norte de nuestro país con facultades de control, registro y detención. Esta iniciativa es parte de la estrategia de fronteras que se ha llevado adelante, con otras acciones como los proyectos SIFRÓN y Muralla Digital, implementados por las FF.AA y Carabineros de Chile, respectivamente, que corresponden a sistemas integrados de información y control en áreas fronterizas de las 3 primeras regiones del norte. SIFRÓN y Muralla Digital han supuesto una inversión de más de \$21.000 millones del Ministerio de Interior que comenzó el año 2023 y se extenderá hasta el 2026.

Por otra parte, se han despachado cuatro proyectos orientados a facilitar los procedimientos de reconducción y expulsión:

- Ley N° 21.655, que modifica la ley N° 21.325, en relación con la medida de reconducción o devolución inmediata de personas extranjeras que ingresen de forma irregular al territorio nacional hasta 10 km. Permite ampliar el ámbito para reconducir hasta 10 km de la frontera, y se limita la visa temporaria de 8 meses solo para las solicitudes de refugio manifiestamente fundadas.
- Ley N° 21.589, que modifica la ley N° 21.325, Ley de migración y extranjería, destraba obstáculos para la expulsión gracias a formas más expeditas de notificación como carta certificada y el correo electrónico.
- Ley N° 21.569, reforma constitucional que modifica la Carta Fundamental para ampliar el plazo de detención para materializar una expulsión administrativa: destraba obstáculos para la expulsión ampliando el plazo de detención para la materialización de la misma.

- Ley N° 21.590, modifica la ley N° 21.325, para ampliar el plazo de privación de libertad para la materialización de las expulsiones administrativas de 48 horas a 5 días corridos.

Otra dimensión relevante en materia migratoria es la necesidad de revertir el déficit histórico de información respecto de la identidad de personas extranjeras que han ingresado de manera irregular al país en los últimos años. Es por ello que, a través del Servicio Nacional de Migraciones en conjunto con la Policía de Investigaciones, se llevó a cabo un proceso de Empadronamiento Biométrico. Este empadronamiento se inició en junio de 2023 y finalizó en febrero de 2024 y tuvo como objetivo registrar la identidad de los extranjeros que ingresaron de manera irregular a Chile hasta el 30 de mayo de 2023 y que actualmente residen en el país. El proceso se realizó en los cuarteles de la PDI a lo largo de todo Chile y consistió en una fotografía de rostro y captura de huellas dactilares. Concurrieron 182.119 personas extranjeras con ingreso irregular a entregar al Estado su identidad biométrica, lo que constituye un avance muy significativo en materia de seguridad y capacidades de persecución penal.

En ningún caso este procedimiento constituye una forma de regularización migratoria. Las personas no han recibido un permiso de residencia ni se ha regularizado su ingreso irregular. Consiste únicamente en un esfuerzo inédito del Estado por contar con la identidad de las personas extranjeras de modo de saber quiénes son, y dónde viven y de esta manera facilitar el trabajo investigativo en aquellos casos en que lo requiera.

De las 189.119 personas empadronadas, el 54,36% ingresaron al país antes de 2022 y el 36,2% ingresó al país durante 2022.

En tal orden de ideas, corresponde comenzar subrayando que la Política Nacional de Extranjería y Migración referida no señala en ninguna parte que se otorgará un contrato de trabajo a quienes hayan ingresado clandestinamente ni es parte de ningún plan o política del Estado.

Asimismo, es necesario recordar que bajo el actual gobierno no se ha desarrollado ningún proceso de regularización, cosa que sí hicieron las dos administraciones anteriores. Lo que se ha hecho es abrir una discusión acerca de la conveniencia o no que podría tener un proceso de ese tipo, con determinados requisitos y condiciones. Al respecto, sostener que la regularización de personas migrantes *per se* “consolidaría la enorme crisis migratoria” o que “potencialmente incentivaría la migración irregular” da cuenta de una falta de comprensión preocupante de los acusadores acerca de lo que significa un proceso de

regularización. Un proceso de regularización de la migración significa apegar la migración a la regulación contenida en nuestro ordenamiento jurídico. Ello no implica, por supuesto, que toda regularización sea buena. En particular, para que un proceso de ese tipo sea adecuado, se debe evitar entregar permisos de permanencia o de residencia, sin control alguno, sino, todo lo contrario, identificar y verificar los antecedentes de quienes se encuentran en nuestro país como requisito previo a cualquier regularización.

En definitiva, el libelo acusatorio lo que hace es manifestar diferencias políticas o disconformidad respecto de las decisiones sobre la forma de abordar problemas tales como la migración, así, en sus palabras, reconocen que “*a pesar de los esfuerzos para controlarlos, indica que las medidas actuales pueden no ser suficientes*” (énfasis agregado)¹⁴⁵ y nunca explicitan cuál sería aquella “*clara relación de causalidad entre las omisiones y decisiones del gobierno y el agravamiento de la crisis*”¹⁴⁶. Esto se lleva al punto que los acusadores me impugnan decisiones que no he tomado, pero que ellos suponen que podría tomar. Al respecto, conviene reiterar que, tal como se explicó latamente en la cuestión previa, la acusación constitucional no es el medio adecuado para reproches de mérito sobre las decisiones adoptadas en mi calidad de Ministra.

II. GESTIÓN DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA DESDE MI DESIGNACIÓN COMO MINISTRA EN ORDEN PÚBLICO, SEGURIDAD INTERIOR Y MIGRACIÓN

Dado que la acusación constitucional hace referencias generalizadas sin distinción temporal respecto del deterioro en la situación de seguridad en nuestro país y en consideración a lo señalado en la cuestión previa en cuanto a que las acusaciones constitucionales persiguen la responsabilidad constitucional de autoridades y que éstas solo pueden tener lugar por hechos personales, conviene aclarar que mi conducción del Ministerio del Interior y Seguridad Pública comenzó el día 6 de septiembre de 2022.

Así, hechos personales que pudieren imputárseme como hechos que acarreen responsabilidad constitucional en mi calidad de Ministra del Interior y Seguridad Pública, son aquellos que haya realizado u omitido desde el 6 de septiembre de 2022 en adelante.

En el presente acápite, a pesar de que en la acusación constitucional **no se me imputa ninguna actuación u omisión concreta en mi rol como Ministra del Interior y Seguridad Pública**, detallaré algunas de las gestiones realizadas sobre la materia objeto del libelo durante mi conducción del Ministerio, las cuales demuestran que he ejercido mi

¹⁴⁵ Ibidem, p. 48.

¹⁴⁶ Ibidem, p. 7.

rol conforme a lo que exigen la Constitución y las leyes. Estas afirmaciones en caso alguno sostienen que los problemas se hayan solucionado, que todo sean mejoras y que no quede un largo camino que recorrer para resolver este problema de Estado y de todos los chilenos, pero también son enfáticas en sostener que toda aseveración que diga que he incumplido gravemente mis deberes o infringido la Constitución o las leyes no se condice con la realidad. Para mostrarlo, en particular, se revisarán las diversas medidas administrativas, financieras, legislativas y políticas que evidencian el firme compromiso de este Gobierno con el orden público, la seguridad interior y la migración regular.

Para demostrar los avances es crucial exponer las gestiones realizadas en un contexto complejo y así entender los desafíos que han existido al enfrentar la situación de seguridad migratoria.

1. PRINCIPALES GESTIONES EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD PÚBLICA INTERIOR DURANTE MI CONDUCCIÓN DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

Este Gobierno tiene absoluta claridad de la imperiosa necesidad de que el Estado brinde seguridad a las familias chilenas, reconociendo que la seguridad de las chilenas y chilenos es un derecho fundamental. Existe en el Gobierno, además, la convicción de que el tema de la seguridad es un tema que debe abordarse como un proyecto de Estado, en el que es necesario llegar a acuerdos transversales con todos los Poderes del Estado y fuerzas políticas, y avanzar con sentido de urgencia en soluciones permanentes.

a. Aumentos presupuestarios porcentuales más relevantes en materia de seguridad en los últimos 8 años

Durante los años 2023 y 2024 los recursos para la seguridad pública han tenido los mayores aumentos presupuestarios porcentuales en los últimos ocho años. Cabe señalar que el clasificador presupuestario de orden público y seguridad -definido según parámetros internacionales- considera servicios policiales, tribunales de justicia, prisiones y otras áreas de orden público y seguridad. Lo anterior es consistente con la estrategia de seguridad que he liderado desde mi llegada al Ministerio, la cual involucra a diversas reparticiones estatales, por lo que los reajustes presupuestarios logrados apuntan al conjunto del esfuerzo de la seguridad. Dicha estrategia fue una de mis primeras acciones al asumir como Ministra, y para elaborarla se recibieron innumerables aportes de sectores políticos, instituciones públicas, de expertos y de las administraciones subnacionales (Gobiernos Regionales y Municipales). El diálogo con esos actores buscó construir un acuerdo para una agenda única de seguridad a inicio del año 2023, el que alimentó la definición de esta estrategia y que di a conocer en mi primera cuenta pública como Ministra en mayo de 2023.

La estrategia consiste en cinco ejes: 1) Fortalecer las instituciones, partiendo por las Policías, 2) Impulsar una estrategia contra el crimen organizado y de control de armas, 3) Intervenir los territorios con planes concretos, 4) Reforzar integralmente la prevención, y 5) Alcanzar acuerdos de Estado en seguridad.

Es importante destacar esto, ya que en mis dos años como ministra hemos puesto un gran esfuerzo en fortalecer y profundizar la coordinación entre todos los actores involucrados en la seguridad, donde la dimensión presupuestaria es un reflejo de esto. Para el presente año, el presupuesto fue (en miles de \$) 3.132.827.689, es decir, aumentó en un 5,8% respecto del presupuesto del año 2023, y el presupuesto recientemente presentado considera un aumento de un 4,2% respecto al año anterior. Además, si consideramos todas las provisiones que trae el presupuesto 2025 para los proyectos que aumentan las dotaciones y remuneraciones de la Policía de Investigaciones y Carabineros más las nuevas leyes en proceso, el aumento en materia de seguridad llega a un 6,4%.

En definitiva, durante mi gestión se ha logrado un aumento de presupuesto inédito destinado a enfrentar la compleja situación de orden y seguridad públicas. A diferencia de lo que deslizan los acusadores, quienes solo se refieren al presupuesto de manera irónica en el escrito, estos incrementos en el Ministerio y de los diversos organismos que cumplen funciones relativas a la seguridad y a la migración han permitido generar nuevas capacidades para diversos organismos, generar instancias de coordinación para mejorar la respuesta de las instituciones, asegurar que los esfuerzos se aúnen bajo un objetivo común coherente y mejorar las condiciones en las que nuestras policías ejercen sus funciones, entre otros, como se podrá apreciar en lo que sigue del escrito.

b. Conducción del Ministerio del Interior y Seguridad Pública en materia de orden y seguridad públicos

i. Fortalecimiento institucional

i.1. Fortalecimiento de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública

El libelo acusatorio no se sustenta en hechos concretos, sino en afirmaciones generales que no dan cuenta de mi responsabilidad directa. Esto se refleja en la serie de acusaciones hechas de manera impersonal sobre situaciones de las que difícilmente puedo ser responsable pues se iniciaron antes de este Gobierno. En tal contexto, a continuación, daré cuenta de acciones concretas realizadas durante mi gestión para fortalecer las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, dependientes de este Ministerio.

Desde que asumí la conducción del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, nuestra Estrategia de Seguridad se ha centrado en mejorar las condiciones de quienes tienen asignadas las labores de resguardo y mantención del orden público y la seguridad pública interior, pues constituyen la fuerza pública y dan eficacia al derecho. Estas instituciones son Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones, las cuales dependen de este Ministerio.

En ese sentido, en primer lugar, se aumentó considerablemente el presupuesto asignado a Carabineros de Chile y a la Policía de Investigaciones. Respecto de Carabineros de Chile se ha otorgado el mayor presupuesto de los últimos años, en miles de pesos: en 2023, hubo un incremento del 3,1% respecto de 2022; en 2024, el incremento fue de 5,5% respecto de 2023; y, para 2025 se espera incrementar el presupuesto en 2,4% respecto de 2024. Lo anterior supondrá un aumento del presupuesto de un 12,5% desde el año 2022 al año 2025.

Por su parte, respecto de la Policía de Investigaciones también se les ha asignado un presupuesto mayor a los años anteriores: para el año 2023, hubo un reajuste del 2,1% respecto de 2022; para el año 2024, hubo un aumento de 4,7% respecto de 2023; y, para el año 2025 se espera un alza de un 4,4% respecto de 2024.

Adicionalmente, Carabineros de Chile, Policía de Investigaciones y Gendarmería de Chile han recibido recursos desde el programa presupuestario contra el crimen organizado que se han traducido en la compra de tecnología y equipamiento especializado. Estos elementos consideran vehículos blindados, drones, aeronaves no tripuladas, sistema integrado de identificación balística, sistemas forenses, cámaras termales, detectores de metales, escáner corporal RX, analizadores de drogas y explosivos, y equipos de protección como cascos balísticos, chalecos anticortes, entre otros.

Durante esta administración se han modernizado las capacidades policiales con el plan de equipamiento y tecnología más grande de la última década, incluyendo la entrega de vehículos blindados, drones, nuevo armamento, detectores de droga, inhibidores de señal de celular, sistemas de extracción de datos e identificación y trazabilidad balística de alta tecnología. En particular, respecto de vehículos para Carabineros, en el año 2022 se detectó que más de la mitad de la flota de vehículos (55%) estaba con vida útil vencida, por lo que se anunció una fuerte inversión que se traducirá en la entrega de 4.216 nuevos vehículos al término del presente Gobierno, de los cuales a la fecha se han entregado 2.492 vehículos.

Pero toda la inversión y modernización en capacidades no son útiles sin personal que lleve a cabo las importantes funciones necesarias para resguardar la seguridad, y en los últimos años el número de Carabineros había disminuido de manera considerable. En razón de ello, como parte de la Estrategia de Seguridad que he implementado, se han realizado diversas acciones y se seguirán realizando acciones adicionales para que Carabineros cuente con un personal numeroso que le permita a la Institución desarrollar adecuadamente sus labores.

Es por ello que, para mejorar las condiciones en las que ejercen su trabajo las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, se lleva a cabo el Plan de Infraestructura para la Seguridad 2027 que contempla 99 proyectos de infraestructura para Carabineros de Chile (67 proyectos), la Policía de Investigaciones (25 proyectos) y puestos para el resguardo de las fronteras (7 proyectos). De los 99 proyectos que se contemplan para el año 2027, ya hay 55 en obras y 44 en diseño.

Con el mismo objetivo, se implementa el Sistema de Incentivo al desempeño de Carabineros. En el año 2023, por primera vez desde el año 2011, se amplió la asignación de riesgo. Esta medida benefició a 24.719 funcionarios el año 2023: funcionarios de las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Atacama, Coquimbo y Los Ríos pasaron de tener un 10% a un 20% de gratificación; y funcionarios de las regiones de Antofagasta y Los Lagos vieron aumentadas sus gratificaciones de un 15% a un 20%. Durante el presente año, las gratificaciones de funcionarios de las regiones de O'Higgins y El Maule pasarán de un 15% a un 20%. Para el año 2025, la asignación se ampliará a un sueldo adicional al año mientras se tramita un proyecto de ley sobre carrera de Carabineros, que considerará un incentivo permanente de esa magnitud. Para darle rapidez a la tramitación de dicha medida, el Ejecutivo ha anunciado que la incluirá en el proyecto de reajuste para el sector público, asegurando que se apruebe dentro del año y comience a pagarse desde marzo de 2025.

Además, quisiera hacer presente que durante la gestión de esta Ministra se han tomado diversas medidas que buscan aumentar el número de Carabineros en las calles. Se aprobó este 2024 la ley N° 21.670, que autoriza el porte de armas a aspirantes a Oficiales de Carabineros y a Carabineros alumnos desde el año de formación que indica, que permite también tener más Carabineros ejerciendo funciones de seguridad. Este proyecto, originado en una moción parlamentaria de los diputados José Miguel Castro Bascuñán, Yovana Ahumada Palma, Jorge Alessandri Vergara, Sofía Cid Versalovic, María Luisa Cordero Velásquez, Andrés Jouannet Valderrama, Andrés Longton Herrera, Gloria Naveillán Arriagada, Víctor Pino Fuentes y Diego Schalper Sepúlved, fue apoyada

desde el Ejecutivo con indicaciones y urgencias que permitieron su aprobación durante este 2024.

Se dictó también una Ley de Llamado al Servicio el año 2023 que implica el regreso al servicio activo de más de 1.285 carabineros en tres años, y cuya implementación hemos definido adelantar para finales de este año. A ello se suma que, gracias a los recursos de la Ley de Cumplimiento Tributario, se ha dispuesto para 2025 la contratación de civiles para reemplazar a 1.000 funcionarios uniformados que actualmente cumplen tareas administrativas y de notificación, y así liberarlos para reforzar los servicios policiales que se prestan a la población. Estas últimas dos medidas van a significar, solo durante el año 2025, un incremento de 1.392 Carabineros adicionales que estarán dedicados a tareas de control y patrullaje en las calles.

Del mismo modo, se ha dispuesto que en el año 2025 se aumente en 820 cupos las plazas en las escuelas de formación del Personal de Nombramiento Institucional por sobre las 2.700 plazas existentes actualmente.

Además, la aprobación de la ley N° 21.549, que Crea un sistema de tratamiento automatizado de infracciones del tránsito y modifica las leyes N° 18.287 y 18.290, es un avance en una correcta destinación de funcionarios con el apropiado entrenamiento a funciones propiamente policiales.

También en la Policía de Investigaciones se ampliará gradualmente la planta de agentes policiales, a partir del año 2025, gracias a la aprobación de la Ley de Cumplimiento de Obligaciones Tributarias, pasando de 950 funcionarios a 4.000 funcionarios aumentando 250 funcionarios por año, lo que implicará una inversión de \$8.439.325.665. Para la persecución del narcotráfico, el crimen organizado y los delitos económicos se implementaron en 7 regiones adicionales Brigadas Investigadoras de Lavado de Activos (BRILAC).

Como se puede apreciar de las medidas descritas en esta sección, esta materia ha sido el eje central durante mi gestión, siendo algo que va más allá de la retórica; hay un trabajo sistemático que ha permitido dotar de más y mejores capacidades a nuestras policías para combatir los problemas de orden y seguridad públicas, así como controlar la inmigración irregular. Si bien aún falta por mejorar, esta Ministra está abocada a ello.

i.2. Nueva institucionalidad

En un esfuerzo conjunto del H. Congreso Nacional y el Ejecutivo se han aprobado diversas leyes que crean nuevas instituciones que permiten adaptarnos a los actuales

desafíos que vivimos en seguridad. A diferencia del libelo acusatorio —que lo atribuye exclusivamente a la labor parlamentaria—, este Gobierno reconoce el apoyo fundamental del Congreso en este proceso y del avance de la agenda a partir del trabajo de los dos poderes del Estado. En ese sentido, por ejemplo, la ley N° 21.663, Ley Marco de Ciberseguridad, que crea la Agencia Nacional de Ciberseguridad; la ley N° 21.644, que Modifica la Carta Fundamental para crear la Fiscalía Supraterritorial, especializada en crimen organizado y delitos de alta complejidad, al interior del Ministerio Público.

Además, se ha avanzado significativamente en otros proyectos que crean nueva institucionalidad o fortalecen la ya existente gracias a acuerdos entre el H. Congreso y el Ejecutivo. Ejemplos de ello son los proyectos del Ministerio de Seguridad Pública, del Sistema de Inteligencia del Estado, de Defensoría de Víctimas, de Inteligencia Económica, de implementación de la Fiscalía Supraterritorial y de fortalecimiento del Ministerio Público.

Por otra parte, durante mi gestión se implementó el Centro para la Prevención de Homicidios y Delitos Violentos que permite que, por primera vez, sea posible contar con cifras unificadas, datos e indicadores oficiales y periódicos en materia de delitos violentos, en un trabajo conjunto entre las policías, el Ministerio Público, el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, el Servicio Médico Legal, Gendarmería y la Subsecretaría de Prevención del Delito.

Asimismo, hemos modernizado y actualizado la metodología de la Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana, ENUSC, que, por primera vez, entrega cifras de victimización y percepción a nivel comunal, actualiza delitos -que no se actualizaban hace una década- y amplía su muestra de 24 mil a 54 mil viviendas objetivo. Estas mejoras significan un aumento de recursos de \$1.320 millones de pesos.

ii. Crimen organizado

ii.1. Política Nacional contra el Crimen Organizado

Algo que no mencionan los acusadores y es especialmente ejemplificador de la importancia que se le ha dado a la seguridad por parte de esta Administración es que, durante la gestión de esta Ministra, por primera vez en Chile se elaboró una Política Nacional contra el Crimen Organizado (“PNCO”) y un programa presupuestario especial para esta materia. El 15 de junio de 2023 se publicó el decreto N° 369 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y la Subsecretaría del Interior que aprueba la Política Nacional contra el Crimen Organizado, política de Estado con compromisos intersectoriales para enfrentar un desafío reciente que se ha traducido en un aumento en la violencia urbana e

inseguridad social, de modo que se coordinen los esfuerzos de diversas instituciones públicas para agilizar las respuestas del Estado y aprovechar al máximo las capacidades alojadas en cada una de estas instituciones, para actuar de manera coherente y consistente con un objetivo claro: prevenir, neutralizar y perseguir el crimen organizado en Chile. La PNCO permite la definición de acciones, planes y programas acordes al contexto en base a una política pública intersectorial de mediano y largo plazo que se complementa con diversas iniciativas en seguridad a nivel nacional para desarticular las organizaciones criminales y debilitar su poder económico.

La PNCO se articula en base a 10 ejes, cada uno de los cuales tiene un objetivo, según se detalla a continuación:

#	EJE	OBJETIVO
1	Nueva gobernanza: Fortalecimiento institucional e inteligencia del Estado	Mejorar la coordinación de las instituciones públicas con competencias en la prevención y persecución del crimen organizado, tanto en relación con el intercambio y análisis de información, como respecto de la capacidad de articular acciones conjuntas en función de objetivos compartidos.
2	Desbaratamiento de la economía del crimen organizado	Mejorar y fortalecer la respuesta estatal en la prevención, detección, persecución penal e incautación de los beneficios obtenidos por el crimen organizado y la lucha contra el lavado de activos, a la luz de las amenazas y riesgos actuales, logrando mejor efectividad.
3	Disminución del poder de fuego de las organizaciones criminales	Reducir la disponibilidad de armas de fuego a ser utilizadas por organizaciones criminales, mediante el fortalecimiento de los sistemas de detección y persecución del tráfico ilegal de armas de fuego, sus componentes y municiones, y la actualización permanente del control y normativa sobre la tenencia y el porte de armas en Chile.
4	Abordaje del crimen organizado en recintos penitenciarios	Prevenir y neutralizar la operación del crimen organizado en recintos penitenciarios, el reclutamiento de nuevos integrantes, así como el contagio criminógeno entre personas privadas de libertad.
5	Agenda legislativa contra el crimen organizado	Actualizar y mejorar el marco normativo nacional para la prevención, investigación y persecución del crimen organizado.
6	Fortalecimiento de las capacidades de equipamiento y tecnologías institucionales para enfrentar el crimen organizado	Actualizar permanentemente el equipamiento y los recursos tecnológicos de las instituciones competentes en la detección, persecución y desbaratamiento de organizaciones criminales, a fin de proporcionarles las herramientas necesarias para contrarrestar la capacidad adaptativa de estas.

7	Formación institucional y de capital humano para enfrentar el crimen organizado	Que quienes pertenecen a instituciones que enfrentan el crimen organizado sean capacitados constantemente, de forma de actualizar permanentemente sus conocimientos para abordar las dinámicas particulares y nuevas tendencias del crimen organizado.
8	Prevención de la corrupción y cooptación de las instituciones	Evitar que las instituciones públicas sean permeadas por las acciones de las organizaciones criminales, mediante diversas acciones, como la implementación de estrategias de fortalecimiento institucional.
9	Aumento de la eficacia para enfrentar el crimen organizado mediante la Reforma Policial	Incorporar dentro de las líneas de acción del proceso de Reforma Policial, objetivos específicos en relación a la eficacia de nuestras policías en el enfrentamiento al crimen organizado.
10	Fomento de la cooperación y coordinación internacional	Robustecer las instancias de cooperación internacional para optimizar los esfuerzos en la prevención, control y persecución del crimen organizado, de manera conjunta y multilateral.

Si bien los acusadores optaron por omitir este hito, a la fecha la PNOC se encuentra en implementación, la cual a la fecha presenta un porcentaje de avance del 59%. La creación de esta política permite orientar los esfuerzos para abordar diversas dimensiones del crimen organizado, destacando su enfoque multifactorial, razón por la cual, el referido instrumento se complementa adecuadamente con las otras medidas de seguridad pública impulsadas.

ii.2. Consejos Nacional y Regionales

El Consejo Nacional Contra el Crimen Organizado, originalmente estuvo conformado por 10 instituciones, a las que nuestro gobierno sumó 7 adicionales que antes, inexplicablemente, no estaban consideradas: La Dirección General de Movilización Nacional (DGMN), la Comisión para el Mercado Financiero (CMF), la Unidad de Análisis Financiero (UAF); el Servicio de Impuestos Internos (SII); el Ministerio Público; Gendarmería de Chile y la Agencia Nacional de Inteligencia (ANI).

Actualmente se encuentra funcionando y se ha instalado una dinámica de trabajo colaborativo entre las instituciones. A partir de las sesiones del Consejo Nacional se han creado grupos de tarea, por ejemplo, uno conformado por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, el Ministerio Público, Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones y Gendarmería, que tiene por objetivo abordar al menos las modificaciones legales que permitan fortalecer la lucha contra el crimen organizado y la tecnología y capacitación que requieren nuestras instituciones para ser más eficientes en la lucha contra este delito. A nivel regional se han constituido 14 Consejos Regionales y hay 13 planes regionales aprobados y en ejecución.

ii.3. Presupuesto

El año 2023 se creó el Programa Presupuestario contra el Crimen Organizado. Esta metodología de asignación de recursos permite coordinar los esfuerzos de múltiples instituciones mediante la asignación de recursos a través del Ministerio del Interior, logrando así que el destino de éstos esté vinculado a un esfuerzo intersectorial en materia de combate al crimen organizado. El año 2023 destinaron \$65 mil millones para tecnología y equipamiento especializado contra el crimen organizado para distintas instituciones, entre ellas, Gendarmería de Chile, Unidad de Análisis Financiero, Servicio Nacional de Aduanas, Directemar, Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones. Para el año 2024 se aumentó dicho presupuesto en un 20%, destinando \$78 mil millones para la lucha contra el crimen organizado, mientras que para el año 2025 se proyecta un aumento adicional de 9%, mediante una inversión de \$85 mil millones para el mismo efecto.

ii.4. Leyes

Según se detallará más adelante, en el capítulo I, se ha aprobado, gracias a una ardua labor conjunta entre el H. Congreso Nacional y el Ejecutivo una serie de leyes en materia de seguridad que permiten mejorar la persecución penal, mejorar la detección y las capacidades de respuesta frente al crimen organizado. En particular, destacan las siguientes:

- a. Ley N° 21.571, que modifica el Código Penal para sancionar la conspiración para cometer el delito de homicidio calificado por premio, promesa remuneratoria o ánimo de lucro.
- b. Ley N° 21.595, de Delitos económicos.
- c. Ley N° 21.663, Marco de ciberseguridad.
- d. Ley N° 21.632, que Modifica diversos cuerpos legales para fortalecer la legislación en materia de contrabando.
- e. Ley N° 21.644, que modifica la Carta Fundamental para crear la Fiscalía Supraterritorial.
- f. Ley N° 21.488, que modifica el Código Penal y el Código Procesal Penal, para tipificar el delito de sustracción de madera y otros relacionados, y habilitar el uso de técnicas especiales de investigación para su persecución.
- g. Ley N° 21.555, que refuerza las competencias de Gendarmería de Chile y crea un delito general de extorsión.
- h. Ley N° 21.556, que modifica la ley N° 17.798, sobre control de armas, para aumentar la pena del delito de porte de armas en lugares altamente concurridos.

- i. Ley N° 21.557, que modifica el Código Penal para agravar la pena del delito de secuestro en el caso que indica.
- j. Ley N° 21.575, que modifica diversos cuerpos legales con el objeto de mejorar la persecución del narcotráfico y crimen organizado, regular el destino de los bienes incautados en esos delitos y fortalecer las instituciones de rehabilitación y reinserción social.
- k. Ley N° 21.577, que fortalece la persecución de los delitos de delincuencia organizada, establece técnicas especiales para su investigación y robustece comiso de ganancia.

Adicionalmente, se encuentran en tramitación diversas iniciativas que se detallarán en el siguiente capítulo que también mejorarán considerablemente las capacidades de prevención, detección, persecución y combate del crimen organizado, mejorando, por ejemplo, el Sistema de Inteligencia del Estado y las capacidades de la Unidad de Análisis Financiero, el Servicio de Impuestos Internos y el Servicio Nacional de Aduanas para perseguir y detectar el dinero obtenido por estas organizaciones.

ii.5. Control de armas

El año 2023 se realizó un 30,5% más fiscalizaciones que el año 2022, 67.020 a nivel nacional y se destruyeron 25.015 armas, la cifra más alta de destrucción de armas desde el año 1990, lo que supuso un aumento porcentual de 39% en destrucción de armas respecto del año 2022 y de un 83% respecto del año 2021. Al 31 de agosto de 2024 las policías han fiscalizado un total de 73.174 armas inscritas activas, lo que representa un aumento de 80,6% de las fiscalizaciones respecto de la misma fecha en 2023. Adicionalmente se proyecta la adquisición de 5 nuevos sistemas de identificación balística con alta tecnología para la Policía de Investigaciones y Carabineros de Chile, 3 de ellos ya fueron adquiridos en diciembre de 2023, uno en el año 2024 y se adquirirá uno más el año 2025. En el presupuesto 2025 se contempla la adquisición, por más de 5.000 millones de pesos, de un nuevo sistema de huella balística limpia, el que permitirá rastrear las marcas que dejan las armas en los proyectiles al disparar, para vincularlos en la investigación.

Asimismo, se amplió el programa MT-0, para incluir dentro de sus objetivos los delitos relacionados con armas. Este programa nació originalmente para combatir el microtráfico en barrios y ha tenido una evaluación positiva en el tiempo que lo llevó a recibir el año 2023 un premio como mejor programa antinarcóticos en el evento World Police

Awards, en el que participaron 90 agencias policiales del mundo¹⁴⁷. La decisión adoptada este año es extender su radio de acción a materias de armas replicando la misma metodología y aumentando el equipo de la Policía de Investigaciones de 132 a 150 funcionarios.

Por otra parte, también se amplió el programa Denuncia Seguro, el que permite la denuncia anónima del uso de armas ilegales.

iii. Intervención de territorios

La estrategia de seguridad considera que la problemática de la seguridad se expresa en formas diversas en los distintos contextos de nuestro país. Cada una de esas realidades debe ser abordada con intervenciones concretas y pertinentes a las características y desafíos de seguridad de los distintos territorios.

iii.1. Macrozona norte

En primer lugar, consideramos un plan de inversiones específico para la seguridad en la Macrozona Norte de más de 11 mil millones de pesos del Plan Nuestro Norte (2022) y posteriormente programas presupuestarios específicos anuales para el norte grande, en el marco del programa presupuestario contra el crimen organizado. Esta prioridad se debió a que el norte del país es la zona donde comenzó y tuvo más impacto el ingreso del crimen organizado y el aumento de los homicidios. Estas importantes inyecciones de recursos han permitido modernizar el equipamiento especializado y tecnología de instituciones como Aduanas, con nuevos portales escáner y equipos de rayos X; a la Dirección General del Territorio Marítimo y de Marina Mercante (DIRECTEMAR) y a las policías con drones, visores nocturnos, protección balística, cámaras termales con visualización de amplia distancia, sistemas de visualización de datos, entre otros.

Para reforzar la persecución penal en el año 2023, el Ministerio del Interior financió la contratación de 23 profesionales en las fiscalías de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta, con una inversión aproximada de 463 millones de pesos. Ese esfuerzo fue complementado con equipos PDI con personal adicional de alrededor de 12 funcionarios

¹⁴⁷ PDI Chile. 2023. "MT-0 gana mejor programa antinarcóticos del año." Disponible en: <https://www.pdichile.cl/centro-de-prensa/detalle-prensa/2023/03/09/mt-0-gana-mejor-programa-antinarc%C3%B3ticos-del-a%C3%B1o>

PDI para el piloto del Plan Calles Sin Violencia Alto Hospicio, el cual se llevó a cabo en el verano de 2023 y permitió tener rápidos resultados en el esclarecimiento de homicidios.

Finalmente, para reforzar la inversión y la presencia del Estado en la macrozona norte, se está llevando adelante el Comité Interministerial de Inversiones de la macrozona norte, compuesto por 18 subsecretarías, liderado por la Subsecretaría del Interior, el que busca coordinar la implementación de una cartera de proyectos unificada de 430 iniciativas de distintas líneas temáticas, tales como: agricultura, educación, obras públicas, salud, seguridad, servicios sociales, telecomunicaciones, transportes, vivienda y urbanismo. Esta cartera integrada considera una inversión focalizada de M\$3.359.429.438.

Todas estas medidas han permitido, en primer lugar, esclarecer más casos de delitos violentos y se ha producido un quiebre de la curva al alza de homicidios en todas las regiones del norte en el año 2023, tendencia que se mantuvo el primer semestre de 2024, con un quiebre que ha sido más pronunciado que el obtenido a nivel nacional. Por ejemplo, en la Región de Antofagasta el año 2023 los homicidios bajaron en un 13%, mientras a nivel nacional la baja fue de un 6%, y el primer semestre de 2024 han bajado un 30% cuando la tendencia a nivel nacional ha sido un descenso de 9%. Estos resultados son muestra que las intervenciones van en la dirección correcta y que se debe persistir en ellas.

iii.2. Macrozona sur

El Gobierno del Presidente Boric ha puesto en marcha una estrategia para la Macrozona Sur que cuenta con tres objetivos: 1) enfrentar y aislar la violencia, 2) enfrentar rezagos de inversión, infraestructura y desarrollo social, y 3) diálogo político para construir acuerdos de representación, reparación y restitución de tierras. En el objetivo de seguridad que es donde he liderado el trabajo como Ministra hemos definido ocho medidas que nos permiten ordenar, priorizar y evaluar nuestro trabajo en la zona: 1) estado de excepción, 2) controles en rutas, 3) bases militares adelantadas, 4) equipamiento blindado, 5) mejoras en rutas, 6) apoyo a víctimas de violencia rural, 7) medidas de seguridad industrias productivas y, 8) persecución penal efectiva.

Desde que asumí la conducción del Ministerio del Interior y Seguridad Pública una gran preocupación ha sido trabajar en reducir los hechos de violencia y garantizar el orden público en la denominada Macro Zona Sur del país, que incluye a las regiones de La

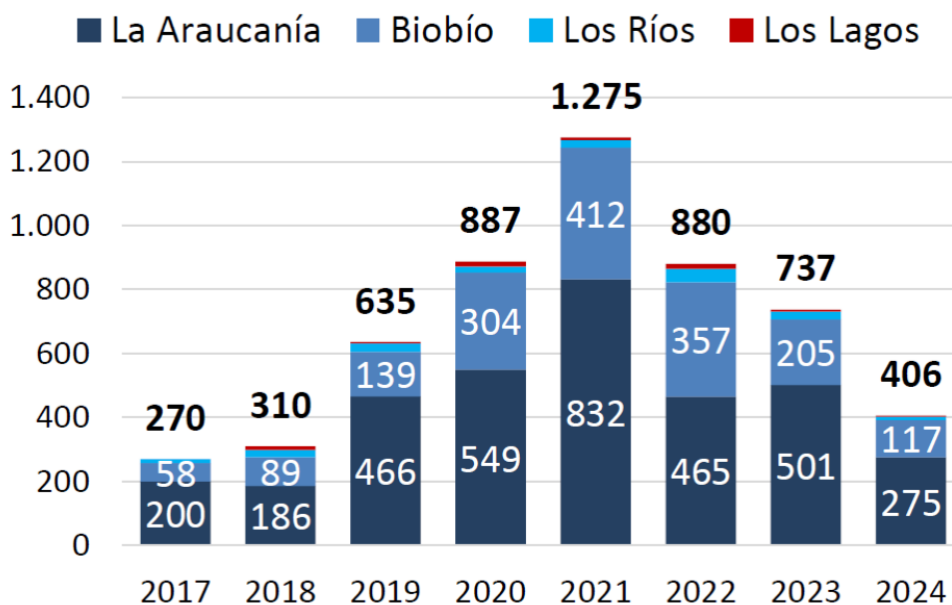
Araucanía, Biobío, Los Ríos y Los Lagos, zona que se encontraba bajo un estado de excepción constitucional cuando asumí, situación que se ha mantenido y reforzado debido a los resultados que ha dado. Como es de público conocimiento, esta zona ha estado marcada por diversos conflictos y problemas de violencia rural, enfrentamientos con fuerzas de seguridad, incendios y actos de sabotaje, en un contexto de creciente complejidad desde el retorno a la democracia en nuestro país.

Para ilustrar el alza de violencia rural hasta el año 2021, es importante observar la evolución de los incidentes registrados por Carabineros de Chile. Según información de Carabineros de Chile, en 2017 se registraron 408 eventos de violencia rural. En 2018 esa cifra aumentó a 648 eventos, en 2019, los hechos de violencia llegaron a 855. Para 2020, la cifra continuó escalando, llegando a 1.130 eventos de violencia, hasta alcanzar el peak histórico en 2021, con un total de 1.648 incidentes. El año 2022, ya durante este periodo de gobierno, la tendencia al alza se detuvo, con 1.161 eventos de violencia rural registrados por Carabineros de Chile, es decir, un 30% menos que en 2021. Esta tendencia se mantuvo en 2023, con un total de 967 incidentes, es decir un 17% menos que en 2022 y un 43% menos que en 2021.

Durante el Gobierno del Presidente Gabriel Boric se quebró la curva al alza de violencia rural que tuvo su máximo histórico de eventos de violencia en 2021, tendencia que se ha mantenido durante mi gestión como Ministra. Si revisamos los datos de Carabineros de Chile, al 22 de septiembre de cada año, en 2021 ocurrieron 1.275 eventos de violencia rural, en 2022 hubo 880, en 2023 se registraron 737 incidentes y en 2024 se han registrado 406 eventos de violencia. Es decir, el año 2024, a la fecha antes mencionada, es el que registra la menor cantidad de eventos de violencia rural desde hace cinco años.

El siguiente gráfico da cuenta de las cifras recién expuestas demostrando una considerable baja en eventos de violencia rural, especialmente el último año:

Eventos de violencia rural por año según región en la Macrozona Sur, 2017-2024 (al 22 de septiembre de cada año)



Fuente: División de Seguridad Pública, Subsecretaría del Interior, con datos de Carabineros de Chile

Sin lugar a dudas, los 406 eventos de violencia registrados en 2024 son una cifra que sigo evaluando como alta y demuestran que en la Macrozona Sur aún queda mucho trabajo por hacer. Las cifras siguen dando cuenta de la necesidad de mayor seguridad y protección para los habitantes de las regiones de La Araucanía, Biobío, Los Ríos y Los Lagos. No obstante, si miramos la extrema situación de inseguridad y violencia registrada en 2021, los datos indican que han existido avances. Avances que, aunque aún insuficientes, representan la utilidad de las medidas adoptadas. Así, en 2023 se registró una disminución que representa un 16,8% menos de eventos que en 2022 y un 42,6% si se compara con el año 2021. Para el año 2024, al 22 de septiembre de 2024, en comparación con la misma fecha para el año 2023, los eventos violentos han disminuido en un -44%, en un -54 respecto de 2022 y en un -68% si se compara con 2021.

Si analizamos datos específicos, al 22 de septiembre del año 2024 respecto a la misma fecha para el año 2023, encontramos que los homicidios en contexto de violencia rural se han reducido en un 40%, mientras que los lesionados han disminuido en un 82,7%. Los ataques incendiarios también presentan una baja significativa del 57,6%, con una reducción del 70,3% en los bienes incendiados y del 85,7% en los inmuebles incendiados. Asimismo, los incidentes relacionados con camiones, vehículos, buses y maquinarias incendiadas se redujeron en un 61,56%, y los cortes de ruta cayeron en un 71%. Los robos de vehículos y maquinarias han disminuido en un 39,6%, mientras que los eventos con

presencia de armas de fuego se redujeron en un 50,8%. Finalmente, las usurpaciones no violentas disminuyeron en un 6,9%, y las usurpaciones violentas bajaron en un 75%.

Durante todo el periodo de vigencia del estado de excepción desde el 22 de mayo de 2022 al 15 de septiembre de 2024 se realizaron 524.919 controles, de los cuales el 65,5% fueron vehiculares y el 34,5% controles de identidad. En total, se detuvo a 1.148 personas, siendo el 33,7% por robo de madera y el 15,5% por órdenes de aprehensión vigentes. Específicamente, en cuanto a las detenciones relacionadas con orgánicas radicales, los datos proporcionados por Carabineros de Chile indican un incremento considerable en relación a años anteriores. En 2023 se registraron 132 detenciones de 10 orgánicas diferentes, lo que representa casi el triple de las detenciones ocurridas en 2022. Hasta el 22 de septiembre de 2024, ya se han registrado 111 detenciones, lo que marca un aumento del 22% respecto a las 91 detenciones realizadas en el mismo periodo de 2023 y triplica las 35 detenciones del mismo periodo en 2022.

La disminución de los hechos de violencia es una respuesta a la estrategia de seguridad para la macrozona sur. El estado de excepción constitucional ha permitido el despliegue de militares y carabineros en labores de patrullaje, control y fiscalización que, por primera vez cuentan con equipamiento blindado. Se han entregado 40 camionetas blindadas, de las cuales 34 se han destinado a Carabineros y 6 a las Fuerzas Armadas, con una inversión de más de seis mil millones de pesos y para los próximos meses se contempla una inversión adicional de \$4.988 millones para entregar 28 equipamientos blindados adicionales. Además, se destinarán \$7.500 millones de pesos para la adquisición de una aeronave no tripulada para Carabineros de Chile que permitirá reforzar el patrullaje aéreo.

En la macrozona también se han implementado 48 puntos de control en ruta, de los cuales 22 se encuentran en la región del Biobío, 15 en La Araucanía y 11 en Los Ríos, contribuyendo al reforzamiento de la seguridad en las zonas más afectadas por la violencia en la Macrozona Sur. Además, se han establecido un total de 15 bases militares adelantadas: 8 en La Araucanía y 7 en la región del Biobío. Estas bases están organizadas en 5 Fuerzas de Tarea, lo que ha permitido una mayor coordinación y un despliegue estratégico más eficiente en las zonas más afectadas de la Macrozona Sur.

Se han implementado mecanismos de seguridad en ruta, específicamente con la instalación de un circuito cerrado de televisión en tres tramos: dos en la Ruta 5 Sur y uno en la Ruta 160. En el tramo Collipulli–Temuco, de la Ruta 5 Sur en la región de La Araucanía, las cuatro fases del proyecto se finalizaron en marzo de 2024. En el tramo

Temuco–Río Bueno, en la región de Los Ríos, el proyecto tiene un avance del 85,9% al 15 de septiembre de este año. En cuanto a la Ruta 160, en la Región del Biobío, el estado del proyecto está pendiente, ya que el Ministerio de Obras Públicas se encuentra analizando los costos de conservación y mantención presentados por la Sociedad Concesionaria, entidad ministerial que está en proceso de elaboración del borrador del decreto supremo que encargará las obras. Estos sistemas de televigilancia en carreteras son parte de un acuerdo con los gremios del transporte suscrito en el año 2022 por el Subsecretario Manuel Monsalve.

Por último, se debe destacar el eje de una persecución penal efectiva, en virtud del cual se han implementado medidas significativas para reforzar el trabajo de las Fiscalías Regionales de La Araucanía y Biobío. A través del programa BID (Banco Interamericano de Desarrollo) con el que cuenta el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, se destinó un presupuesto de \$192.070.000 en 2023 para la contratación de 19 profesionales, 13 de ellos en la región de La Araucanía, con una inversión de \$131.580.000, y 6 en la región del Biobío, con una inversión de \$60.490.000. Para el año 2024, se proyecta un monto de \$369.547.416 para mantener a estos 19 profesionales, con \$248.192.280 asignados a la región de La Araucanía y \$121.355.136 a la región del Biobío. En 2025, el presupuesto proyectado es el mismo que el de 2024. Además, se realizó una inversión única en bienes por \$24.038.188 en 2023, de los cuales \$16.377.522 fueron destinados a la Fiscalía Regional de La Araucanía y \$7.660.666 a la Fiscalía Regional de Biobío.

En lo que respecta a las condenas obtenidas en la Macrozona Sur, en los procesos en los que ha intervenido el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, durante nuestra administración se han presentado 430 querellas por hechos de violencia, logrando la condena de 493 imputados, lo que supone un aumento significativo en comparación con años anteriores. En 2021, 129 personas fueron condenadas y en 2020 la cifra fue de 65. Durante el 2023, se alcanzó un 156,9% más de condenas que en 2020 y un 29,5% más que en 2021. Hasta el 23 de septiembre de 2024, ya se han alcanzado 121 condenas.

Reconozco que aún queda mucho por hacer para lograr que las personas que habitan las regiones de La Araucanía, Biobío, Los Ríos y Los Lagos tengan paz, protección y seguridad, pero no por eso se debe ignorar el progreso alcanzado en los últimos años. Las labores desarrolladas por diversas instituciones, en coordinación con el Ministerio del Interior y Seguridad Pública en la Macro Zona sur, han dado resultados, lo que probablemente explica que ello se haya omitido en la acusación constitucional.

iii.3. Plan Calles sin Violencia

En abril de 2023 fue anunciado el Plan Calles sin Violencia y en junio ya estaba completamente en marcha. El principal objetivo de este plan es disminuir los homicidios. El plan consta de cuatro ejes: 1) persecución penal efectiva, 2) aumento de patrullaje y presencia policial; 3) control y fiscalización de incivildades; y 4) prevención y espacio público. Durante el año 2024 el plan se ha ampliado a toda la Región Metropolitana con 1.669 nuevos funcionarios de Carabineros en las calles.

En relación al eje de persecución penal efectiva, se desarrolló en conjunto con el Ministerio Público y el Ministerio del Interior y Seguridad Pública la creación de los Equipos de Crimen Organizado y Homicidios (“ECOHO”), para fortalecer los procesos de obtención y levantamiento de antecedentes relevantes desde las primeras noticias de ocurrencia de los hechos, a partir de trabajos de grupos especializados multidisciplinarios, con disponibilidad las 24 horas de los 7 días de la semana. Los equipos se activan al recibir una noticia de delito de homicidio, secuestro u otro delito cometido en el contexto de crimen organizado, se constituyen en el sitio del suceso de forma inmediata y colaboran levantando antecedentes útiles en el menor tiempo posible para la investigación penal.

La implementación de los Equipos de Crimen Organizado y Homicidios (“ECOHO”) ha supuesto una inversión de más de \$9 mil millones del Ministerio del Interior para 2024 destinados a la contratación de 252 nuevos funcionarios en Fiscalías de 10 regiones del país. Para 2025 se proyecta una inversión de un 23% más, que alcanzará los \$12 mil millones, para continuar el aumento de la cantidad de profesionales en Fiscalías. Los resultados de este esfuerzo se reflejan en los datos preliminares que entregó el Fiscal Nacional Ángel Valencia en su Cuenta Pública hace pocos meses, según los cuales hubo un aumento de un 60,5% en la tasa de imputados formalizados para homicidios consumados y un aumento de 88% en la tasa de imputados formalizados para secuestros asociados al crimen organizado.

El eje de patrullaje y presencia policial busca intensificar acciones de patrullaje, operativos y puntos de control en los lugares de afluencia de público y de mayor presencia de delitos violentos. Al comparar entre el 10 de abril (fecha de inicio del plan) al 29 de septiembre de 2024, respecto del mismo periodo del año 2023, hay un 52,6% más de personas detenidas a nivel nacional (de 5.461 detenidos en 2023 a 8.334 en 2024).

Respecto del eje control y fiscalización se focaliza el control de armas, el control migratorio y la fiscalización de actividades conflictivas.

En relación al eje de prevención y espacio público se destinan recursos de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo para proyectos de mejoramiento de espacio público, áreas verdes, iluminación y alumbrado público en las comunas que son parte del plan. A julio de 2024 dicha Subsecretaría ha asignado \$21.434 millones en 205 proyectos, de los cuales 31 proyectos corresponden a asistencias técnicas y 174 proyectos a obras.

En 2023 se detuvo la tendencia al alza en delitos de homicidio consumados que venía en aumento desde 2016, con una reducción del 6% de homicidios consumados entre 2023 y 2022. Confirmando esta tendencia, el Informe Nacional de Víctimas de Homicidios Consumados muestra una disminución de un 9,4% de los homicidios en el primer semestre de 2024 respecto de igual período de 2023. Las cifras siguen siendo sumamente preocupantes, sin embargo, por lo que las acciones en el combate del crimen organizado deben seguir fortaleciéndose.

iii.4. Sistema Integrado de Teleprotección con Inteligencia Artificial (SITIA)

El Sistema Integrado de Teleprotección con Inteligencia Artificial (SITIA) es el primer ecosistema tecnológico que integra instituciones públicas y privadas, en un sistema de teleprotección basado en inteligencia artificial que permite el monitoreo y vigilancia remota en tiempo real mejorando la capacidad de respuesta ante incidentes de seguridad. SITIA se implementa en base al trabajo conjunto de distintas instituciones, desde el Gobierno en conjunto con sus Policías, el Ministerio Público, universidades, instituciones científicas y diversas instituciones públicas y privadas que aportan coordinación, monitoreo e información proveniente de medios de teleprotección en un lugar centralizado de análisis.

Carabineros utiliza actualmente esta plataforma para detectar y rastrear vehículos con encargo vigente o sospechosos mediante la captura de video y el reconocimiento de placas patentes. Esta información es clave para la prevención de delitos y la respuesta rápida ante situaciones críticas. Carabineros operará SITIA desde un enfoque operativo y de prevención del delito.

El Ministerio Público, por su parte, usará SITIA como una herramienta de apoyo en la recopilación de pruebas y datos para investigaciones penales, facilitando el proceso judicial y garantizando una mejor persecución penal, utilizándolo en el ámbito de la investigación judicial y la acción penal.

El proyecto consideró una etapa inicial piloto durante 2024 en colaboración con diversos organismos interesados en participar en la prueba. Se incluyeron 14 municipios pertenecientes territorialmente a la zona de la Fiscalía Centro Norte, que comprenden: Santiago, Estación Central, Quinta Normal, Independencia, Recoleta, Cerro Navia, Lo Prado, Renca, Conchalí, Quilicura, Huechuraba, Colina, Lampa y Til Til.

Durante el año 2024 se asignaron \$1.800 millones para el piloto del Sistema y para el año 2025 se proyecta una inversión de \$3.813 millones para dar inicio al funcionamiento regular del éste en la Región Metropolitana y comenzar con la prestación de asistencia técnica que permita ampliar el Sistema a otras regiones del país.

iv. Reforzamiento de prevención

iv.1. Plan Más Seguridad + Comunidad

El Plan Más Seguridad + Comunidad es una iniciativa liderada por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y de un trabajo conjunto de las Subsecretarías de Desarrollo Regional y Administrativo y de Prevención del Delito. El Plan busca entregar apoyo directo a los municipios, de manera expedita y urgente, para la implementación de proyectos orientados a la reducción de la percepción de inseguridad, con la perspectiva de un Sistema Nacional de Seguridad Municipal, según se explica a continuación, que permite un mecanismo estable y transparente de financiamiento a las Municipalidades. El Plan se expresará en más de 100 espacios públicos recuperados para la comunidad, más de 100 proyectos de luminarias para mejorar la percepción de seguridad y más de 150 proyectos de video protección, para prevenir delitos y, en caso de que ocurran, contar con evidencia para su persecución.

Al Plan se asignó una inversión de \$30 mil millones a nivel nacional para atender las necesidades más urgentes de los municipios, los que podían levantar sus propios proyectos a financiar a través de la plataforma “Subdere En Línea”.

iv.2. Sistema Nacional de Seguridad Municipal

El Sistema Nacional de Seguridad Municipal, es un programa de apoyo a los municipios del país, cuya finalidad es fortalecer las capacidades de gestión e inversión municipal según sus propias necesidades para contribuir a la prevención del delito y la violencia, a través de la entrega de recursos técnicos y financieros, innovadores, a los municipios¹⁴⁸. Durante esta administración gubernamental se tomó la decisión de terminar con la concursabilidad para obtener estos recursos municipales, implementando, en su

¹⁴⁸ Más información disponible en: <https://spd-seguridadmunicipal.cl/>.

lugar, un sistema de asignación de recursos según las necesidades de cada comuna, lo que se realiza en base al Índice de Vulnerabilidad Socio Delictual, que cumple la función de ordenar a los municipios, según su vulnerabilidad, para efectos de su incorporación en el programa. El programa es, en todo caso, un programa universal, es decir, financiará proyectos a todos los municipios en un plazo máximo de dos años, por lo que, cualquiera sea su ubicación en el índice, no habrá comunas sin acceso a financiamiento.

Como resultado de los cambios realizados, el sistema aumentó el año 2023 el número de comunas beneficiadas de 59 a 233 con un incremento presupuestario de 65% en 2023 y 21% en 2024. Este programa ha permitido aumentar la cantidad de municipios con vehículos de seguridad municipales: al inicio del gobierno el 64% de los municipios contaban con este tipo de vehículos y actualmente hemos llegado al 98% de los municipios del país. Dicho de otra forma, al inicio del gobierno eran 226 los municipios con al menos un auto de seguridad y actualmente son 340.

iv.3. Convenios para Patrullajes Mixtos

Con el fin de que los patrullajes de Carabineros se realicen de forma más eficiente y de que cubran mayores extensiones en los territorios, se ha fomentado la celebración de Convenios para la realización de patrullajes preventivos mixtos, es decir, patrullajes en los que participen junto a Carabineros, en procedimientos de bajo riesgo, funcionarios de seguridad municipal, en vehículos municipales. En los últimos años, aumentaron de 22 a 316 las comunas que cuentan con convenios para la realización de patrullajes mixtos y aumentaron en 114 los municipios con al menos un vehículo municipal, de los cuales 110 fueron financiados por la Subsecretaría de Prevención del Delito. Actualmente el 98% de los municipios del país cuenta con al menos un vehículo municipal de seguridad lo que ha significado una inversión de más de diez mil millones de pesos para este efecto. Con ello hemos mejorado las condiciones de equidad para enfrentar la prevención del delito en los municipios de Chile.

iv.4. Ampliación Programa Lazos

El Programa Lazos es un programa que apoya a niños, niñas y jóvenes que han mostrado conductas de riesgo que los vinculan potencialmente con el delito y que pueden representar el inicio de carreras delictuales. La intervención que se realiza es confidencial y busca apoyar los niños, niñas y jóvenes y a sus familias para lograr que crezcan en un ambiente seguro y alejado de conductas de riesgo¹⁴⁹. Para lo anterior, el programa Lazos está presente en los territorios con los siguientes componentes especializados: diagnóstico

¹⁴⁹ Más información disponible en: <https://lazos.spd.gov.cl/>.

temprano; e intervención especializada para, según el caso, otorgar orientación en parentalidad positiva, intervención en parentalidad positiva o terapia multisistémica.

El año 2024 se aumentó en un 77% su presupuesto, pasando de \$7.106 millones a \$12.372 millones, aumentando su cobertura de 50 a 73 comunas, de las cuales 69 ya cuentan con los cuatro componentes especializados del programa y aumentaron en un 79% las atenciones a las que se prestaban cuando asumió este gobierno. Para el año 2025 se proyecta un aumento en la cobertura del programa a 82 comunas, con un presupuesto de \$16.076.913 miles, lo que supondría un aumento de un 34,5% en el presupuesto respecto del asignado en 2024, con el fin de aumentar en 47.000 las atenciones, es decir, 7 mil más que para el año 2024, y esperamos terminar el gobierno con una cobertura de 90 comunas.

iv.5. Nuevos programas 2025

Para el año 2025 se proyecta la creación de dos nuevos programas preventivos a los que se asignará un presupuesto de \$2.528 millones.

Por un lado, el programa Comunidad Crece, busca reducir los factores de riesgo que afectan a niños, niñas y adolescentes y jóvenes (NNAJ) de los barrios de más alta vulnerabilidad sociodelictual, a través de un acompañamiento integral especializado y apoyo comunitario, para fortalecer los recursos sociales del barrio y prevenir la participación delictiva temprana de NNAJ, mediante un esquema de capas intersectorial que permite entregar factores de socialización positivos como deporte, cultura y ciencias. Lo anterior será realizado en barrios de la comuna de Alto Hospicio, Lo Prado y La Florida. A diferencia de Lazos, que atiende individualmente a los niños, niñas y jóvenes, este programa interviene a nivel grupal y comunitario.

Por otro lado, el programa Previene Violencia, es una adecuación para Chile de un programa de intervención denominado *Cure Violence* que ha sido implementado en barrios de Chicago, Baltimore, Nueva York, Nueva Orleans y desde el 2008 ha sido implementado en países fuera de Estados Unidos. El modelo se basa en un enfoque de salud pública, en un paradigma epidemiológico, entendiendo la violencia como una conducta aprendida y transmisible que puede ser interrumpida, actuando mediante 3 componentes: a) interrupción de conflictos; b) mediación para cambiar comportamientos; y c) construcción de normas saludables de convivencia. La primera fase de este programa se llevará a cabo en barrios de las comunas de Santiago, Estación Central, Puente Alto y Viña del Mar.

iv.6. Destrucción de “Narco Mausoleos” y regulación de Funerales de Alto Riesgo

Durante este Gobierno se han demolido 15 “Narco Mausoleos”, en 10 comunas de las regiones Metropolitana y de O’Higgins, recuperando esos lugares como espacios públicos dedicados al uso de la comunidad y evitar así la proliferación del culto al narcotráfico. Esta iniciativa ha supuesto una inversión por más de 900 millones de pesos.

Asimismo, se encuentra actualmente en tramitación un proyecto de ley, iniciado en Mensaje, que Establece normas para la realización de funerales de riesgo y modifica otros cuerpos legales (boletín N° 16323-25) a fin de impedir que éstos se transformen en eventos que signifiquen la interrupción de clases u otras actividades de la vida de las comunidades donde se realicen. Dado que este tipo de rituales fúnebres implican disparos al aire, lanzamiento de fuegos artificiales e infracciones a la ley de tránsito, entre otras, suponen un riesgo para las personas que se encuentran en las cercanías de los lugares donde se desarrollan. Es por esto que el proyecto propone que una vez que se produce un deceso este pueda ser catalogado según su riesgo por el o la Delegada Presidencial en base a un informe técnico emanado de Carabineros. Dicha calificación implica, por ejemplo, que la inhumación se realice en un plazo máximo de 24 horas desde el fallecimiento o desde que se disponga que sea entregado el cadáver que se encuentre en el Servicio Médico Legal, y que ciertos delitos cometidos en el contexto del funeral sean agravados.

iv.6. Recuperación de Centros Urbanos

El deterioro acumulado en los centros urbanos después de la pandemia y el estallido social ha sido objeto de prioridad en mi gestión como ministra debido al alto impacto que éste tiene en la delincuencia, la percepción de seguridad y el clima de convivencia. Estos esfuerzos de mejoramiento de espacios públicos permiten que lugares altamente concurridos por la ciudadanía sean espacios habitables, vivibles y seguros, propiciando que las personas que transitan cotidianamente por ahí puedan disfrutarlos, y restándole de esta manera espacio a la delincuencia y el crimen. Para avanzar en esa dirección se han desarrollado diversos esfuerzos.

Luego de históricos proyectos frustrados para mejorar la principal arteria de Santiago, a fines de septiembre de 2024 comenzó la ejecución de las obras para el Proyecto Nueva Alameda. En este proyecto, como Ministra del Interior y yo como su Ministra he asumido el rol de presidenta del directorio político de la instancia junto con el Gobernador Claudio Orrego, y, de esta manera se ha logrado coordinar y acelerar el trabajo de más ocho ministerios, el Gobierno Regional y las municipalidades de Estación Central, Lo Prado, Providencia y Santiago. El Proyecto Nueva Alameda contempla una inversión

de parte del gobierno del Presidente Boric de \$115.200 millones, lo que equivale al 89,6% del presupuesto total de la iniciativa. Esta enorme inversión permitirá renovar la Plaza Italia, construir una ciclovía en el eje Alameda, renovar Pajaritos y el Parque Santiago Bueras, además de mejorar y conservar el espacio público de toda la Alameda.

Paralelamente, al llegar al Ministerio del Interior lideré la creación de un programa para recuperar los principales centros urbanos del país el cual convoca a cerca de diez ministerios, y, ha permitido destinar \$23.869 millones para recuperar centros urbanos en 5 regiones y 7 comunas del país. La intervención integrar de estos centros urbanos ha sido coordinada a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y tiene como objetivo propiciar la recuperación de su vocación como lugares de encuentro, identidad colectiva y desarrollo en condiciones de seguridad y convivencia cívica.

v. Acuerdos de Estado

La seguridad es la principal prioridad de los chilenos y así lo han entendido todos los poderes del Estado. Las distintas estrategias para abordarla han sido siempre objeto de disputas, no obstante, en los últimos dos años hemos logrado construir importantes acuerdos de Estado, principalmente con el H. Congreso Nacional, que permiten tener puntos de consensos en mínimos para poder avanzar en conjunto en más y mejores soluciones en la materia, entendiendo que los legítimos debates no pueden traducirse en postergar decisiones que den respuestas fundadas en evidencia para revertir el clima de inseguridad imperante.

Al asumir como ministra, la primera iniciativa que realicé fue buscar un acuerdo con las distintas fuerzas políticas, bancadas parlamentarias, las asociaciones de municipalidades y gobernadores, escuchando, además, opiniones técnicas y de actores de la sociedad civil. Dicho compromiso no logró cerrarse con las fuerzas políticas de la oposición, sin embargo, se logró un entendimiento con todos los actores municipales y gobiernos regionales, además de las fuerzas políticas y bancadas oficialistas. Ello se tradujo en el “Compromiso Transversal por la Seguridad” compuesto por 92 medidas sobre prevención y víctimas; control; persecución y sanción; institucionalidad; y policías. Todas las acciones requerían de un necesario compromiso de esta Ministra y un arduo trabajo en sede administrativa y legislativa para la cartera que lidero con el objetivo de responder a las difíciles circunstancias en materia de seguridad. A la actualidad se ha cumplido un 75,54% de los compromisos señalados en el acuerdo.

Más tarde vino un acuerdo entre el poder Ejecutivo y el H. Congreso Nacional, a través de los presidentes de ambas Cámaras, senador José Antonio Coloma y diputado

Vlado Mirosevic, denominado “Agenda priorizada por más seguridad”. Así, el 15 de abril de 2023 ambos poderes del Estado anunciaron la priorización de proyectos de ley para enfrentar la situación de seguridad que vive el país. En ese momento, eran 31 los proyectos en agenda. Al día de hoy se han despachado para ser ley 23.

Finalmente, en mayo de este año se logró un nuevo acuerdo de *fast track* legislativo de seguridad 2024-2025 denominado “Nueva Agenda Priorizada con el Congreso Nacional”. El nuevo acuerdo de Estado está compuesto por 32 proyectos que incluyen una priorización de los 7 proyectos pendientes del acuerdo del año anterior.

Todos estos esfuerzos de diálogo y acuerdos impulsados por el Gobierno del Presidente Boric entre todos los sectores políticos, todos los poderes públicos y todos los niveles de la administración han permitido despachar la mayor cantidad de leyes en materia de seguridad desde el retorno a la democracia, con 59 proyectos en dos años y medio, cifra que es seguida por el gobierno del Presidente Lagos, que en seis años de mandato despachó 40 iniciativas en la materia.

2. PRINCIPALES GESTIONES EN MATERIA DE MIGRACIÓN DURANTE MI CONDUCCIÓN DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA

El movimiento de personas entre fronteras es un fenómeno creciente a nivel mundial. De ello da cuenta el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas, según el cual, en los últimos 20 años, el número total de migrantes internacionales ha aumentado de 173,2 millones de personas en el año 2000, a 280,6 millones de personas en el año 2020, siendo, a mediados del año 2020, los países con los valores más altos en el mundo (en orden descendente): Estados Unidos de América, Alemania, Arabia Saudita, Rusia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte¹⁵⁰.

La migración irregular ha sido una prioridad del Gobierno con el objetivo de organizar al Estado para tener capacidades de controlarla de mejor manera, lo que se ha traducido en medidas concretas que se desarrollaran a continuación.

a. Política Nacional de Migración y Extranjería

En cuanto a migración, desde el 27 de diciembre de 2023 se encuentra vigente la nueva Política Nacional de Migración y Extranjería, con el objetivo de promover una migración ordenada, segura y regular, que contribuya al desarrollo del país. Esta política estableció, por primera vez, una mirada explícita y de largo plazo sobre lo que queremos

¹⁵⁰ Migration Data Portal. 2020. “Datos internacionales sobre migración.” Disponible en https://www.migrationdataportal.org/es/international-data?t=2020&i=stock_abs

como Estado en cuanto a migración. El instrumento se formuló en base a 10 ejes temáticos, entre los que se encuentran la regularidad migratoria, la seguridad, control de fronteras y crimen organizado, y el desarrollo económico y productivo del país.

La Política Nacional de Migración y Extranjería explicita en su eje de seguridad, control de fronteras y crimen organizado 7 objetivos específicos¹⁵¹:

- Robustecer las capacidades y tecnologías para el resguardo de las fronteras, particularmente de pasos no habilitados, de manera de mantener un control efectivo sobre ingresos y egresos irregulares de personas, así como mantener el control sobre el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas.
- Contribuir con el logro de la Política Nacional contra el Crimen Organizado, así como en el resguardo del orden público, especialmente en lo referente a la prevención y represión del crimen organizado transnacional, del narcotráfico y tráfico de armas, del terrorismo, del tráfico ilícito de migrantes y de la trata de personas.
- Fortalecer los mecanismos de registro de información y recopilación de datos sobre delitos y crímenes cometidos por personas extranjeras y sobre los migrantes identificados como víctimas de delitos en el territorio nacional.
- Perfeccionar los procedimientos que permitan aplicar con eficacia y oportunidad las sanciones administrativas que establece la ley N° 21.325, para las infracciones menos graves, que serán sancionadas desde amonestación hasta multa, y sobre las infracciones graves que serán sancionadas con la salida forzada del país del extranjero, mediante resolución de expulsión.
- Brindar protección y asistencia a las víctimas del delito de trata de personas y las personas objeto del delito de tráfico ilícito de migrantes agravado, regularizando su residencia en el país, como medida de restitución y garantía de sus derechos, según corresponda.

¹⁵¹ Política Nacional de Migración y Extranjería, páginas 34 y siguiente, disponible en: <https://serviciomigraciones.cl/wp-content/uploads/2024/01/PNME-25-01-2024.pdf>

- Fortalecer la operación de los Complejos Fronterizos del país, mejorando sus capacidades de infraestructura y procesos, que permitan aplicar con eficacia y oportunidad, el control migratorio, aduanero, y fito y zoosanitario.
- Reforzar la fiscalización de personas migrantes que ingresen de manera irregular al país, a fin de detectar bienes que pudieren afectar el patrimonio fito y zoosanitario del país.

i. Fronteras

Los acusadores sostienen que la baja de ingresos clandestinos que citan en su libelo acusatorio no se debe a las políticas migratorias implementadas por el gobierno del Presidente Boric y por esta Ministra de Estado. Dicha afirmación es difícilmente compatible con la realidad. Por una parte, la disminución de los ingresos clandestinos es consecuencia de las nuevas políticas migratorias que se están implementado en nuestro país, que el hecho de que las Fuerzas Armadas se encuentren custodiando las fronteras tiene que ver con la reforma constitucional que lo permitió (ley N° 21.542, de 3 de febrero de 2023), con el decreto con fuerza de ley N° 1 de 2023, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, para el Resguardo de las Áreas de Zonas Fronterizas y el decreto N° 78, de 21 de febrero de 2023, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que decretó el resguardo de fronteras por parte de las Fuerzas Armadas, decreto que, además ha sido renovado en diversas oportunidades. Así, los acusadores parecen olvidar que el rol de las Fuerzas Armadas en el control fronterizo no es una iniciativa autónoma de los efectivos militares, sino que responde a las directrices del Poder Ejecutivo. Debemos recordar que nuestra Constitución establece el principio de subordinación y no deliberación de las Fuerzas Armadas. Por lo tanto, la presencia militar en las fronteras se debe a las políticas impulsadas por el Ejecutivo.

Además del despliegue militar, para la frontera norte se ha contemplado un plan de inversiones para los años 2023 a 2026 de más de \$21.000 millones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública para el resguardo de fronteras con los proyectos SIFRON, de las Fuerzas Armadas y Muralla Digital de Carabineros, ambos, sistemas integrados de información y control en áreas fronterizas de las tres primeras regiones de Chile. Cabe señalar que al momento de asumir como Ministra el nivel de vulnerabilidad de nuestras fronteras y con ellos su estándar de infraestructura y tecnología era pasmoso.

El Proyecto Integrado de Frontera SIFRON es implementado por las FFAA y considera cámaras de control fronterizo y camionetas de respuesta rápida junto con los sistemas de enlaces de comunicación satelital. Considera una inversión del Ministerio del Interior de \$12.430.264.000 entre 2023 y 2026. Actualmente está implementada la etapa piloto en Colchane (SIFRON I), que en 2023 instaló una unidad de mando y tres unidades desplegables como Puestos de Observación Fronteriza (POF) con autonomía de operación que se conectan al Puesto de Mando, con una inversión de casi mil millones de pesos.

Este año se estima la entrega del equipamiento terrestre que considera 33 camionetas (20 ya entregadas en Antofagasta y Tarapacá), furgones y motos. Para 2025 se instalará el equipamiento tecnológico para la vigilancia de la frontera compuesto por dos puestos de mando, tres equipos de vigilancia permanente, seis nuevos puestos de observación fronteriza (POF) en Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, 12 equipos portátiles de vigilancia y seis puestos de visualización. La tercera etapa de SIFRON tiene contemplado elementos que aseguren la habitabilidad adecuada para la operación de los sistemas de vigilancia del sistema con un monto aproximado de 4 mil millones de pesos.

El Sistema de Vigilancia Tecnológica “Muralla Digital” es un proyecto de Carabineros, que contempla la adquisición e implementación de equipamiento y recursos tecnológicos, con el fin de reforzar la labor policial fronteriza preventiva en la Macrozona Norte, específicamente en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta, innovando tecnológicamente en un sistema integral que permita modernizar la función policial en la primera línea de control de la frontera. El proyecto contempla una inversión total de \$9.036.100.000 con recursos del Ministerio del Interior (primera etapa en 2023 de \$2.862.000.000; segunda etapa en 2024 de \$3.673.000.000; tercera etapa en 2025 con inversiones proyectadas de \$2.501.100.000). Carabineros ya adquirió una cámara vigía que será entregada en diciembre de este año, un camión motor home y un camión 4x4 para uso militar, los cuales serán entregados en abril de 2025.

Por otra parte, se están llevando adelante inversiones para mejorar los estándares de control y condiciones de habitabilidad de los pasos fronterizos, que para 2025 alcanza un monto de \$27.928 millones, un 20% más que en 2024 y en cartera para ejecución de obras de conservación se encuentran: el Complejo Fronterizo Chacalluta Región de Arica Parinacota, Complejo Fronterizo Colchane Región de Tarapacá, Complejo Fronterizo Ollagüe Región de Antofagasta y la Modernización y ampliación del Complejo Fronterizo Pichachén, Región del Biobío. Además, desde mayo de 2024 los complejos fronterizos de Chacalluta, Chungará y Colchane ampliaron su funcionamiento a 24 horas toda la semana.

Por su parte, se ha impulsado el diálogo diplomático con la firma de acuerdos internacionales con Bolivia, Perú y Venezuela para el control del crimen organizado transnacional, gestión de expulsiones y, particularmente con Bolivia, la realización de operativos conjuntos.

Por último, se promulgaron las siguientes leyes con el fin de fortalecer nuestras fronteras:

- Ley N° 21.655, que modifica la ley N° 21.325, en relación con la medida de reconducción o devolución inmediata de personas extranjeras que ingresen de forma irregular al territorio nacional hasta 10 km. Esta ley permite ampliar el ámbito para reconducir hasta 10 km de la frontera, y se limita la visa temporaria de 8 meses solo para las solicitudes de refugio manifiestamente fundadas.
- Ley N° 21.655, que modifica la ley N° 20.430, para establecer una etapa inicial del procedimiento de determinación de la condición de refugiado, y la ley N° 21.325, en relación con la medida de reconducción o devolución inmediata de personas extranjeras que ingresen de forma irregular al territorio nacional, publicada en el Diario Oficial con fecha 20 de febrero de 2024.

Además, actualmente se encuentra en tramitación:

- Boletín N° 16.148-02, que regula la facultad de resguardo de áreas de las zonas fronterizas.

Todo lo anterior ha implicado una reducción de las denuncias y autodenuncias de ingresos por pasos no habilitados que reporta la Policía de Investigaciones, pasando de 56.586 en 2021; a 53.875 en 2022; y 44.235 en 2023. Las cifras registradas hasta agosto de 2024 también muestran un descenso respecto del mismo periodo de los tres años anteriores, con un 44% menos en 2023, de un 50% en relación a 2022 y de un 30% respecto de 2021, mostrando una sostenida tendencia a la baja..

ii. Gestión de expulsiones

En materia de expulsiones administrativas la acusación se limita a señalar ciertos números. Por ejemplo, que en 2020 se realizaron 202 expulsiones administrativas, en 2021, 246 y en 2022 tan solo 31 (aunque reconoce que se ejecutaron 1.035 expulsiones judiciales) y que en 2023 el número de expulsiones administrativas subió nuevamente a 339.

La disminución de las expulsiones durante el año 2022, señalan los acusadores *“podría reflejar cambios en la política migratoria, en la capacidad administrativa para ejecutar estas expulsiones y en la falta de voluntad para materializarlas”*. Ello no es efectivo. El año 2022 entró en vigencia la ley N° 21.325, Ley de Migración y Extranjería que contempló un completo nuevo régimen regulatorio en materia de migración y extranjería. La entrada en vigencia de dicha ley puso en evidencia las dificultades que su implementación suponía para la ejecución de expulsiones. Así, por ejemplo:

1. La extensión de proceso administrativo de expulsión motivado por la necesidad de notificación personal de todas las resoluciones, que implicaba la búsqueda de personas en 3 instancias distintas, de manera personal.
2. La necesidad de búsqueda personal para iniciar el proceso de expulsión administrativa
3. El plazo de 48 horas para materializar la expulsión
4. El abuso de la figura del refugio, usándolo para obtener visas con autorización para trabajar bastando la sola presentación de la solicitud
5. La falta de regulación asociada al deber de registro biométrico de los extranjeros que ingresan al país.
6. La limitación de la figura de la reconducción.

Todo ello implicó una gran dificultad no solo para la materialización, sino también para la dictación de las expulsiones.

Por otra parte, tal como se señaló previamente, se han despachado cuatro proyectos orientados a facilitar los procedimientos de reconducción y expulsión:

- Ley N° 21.589, que modifica la ley N° 21.325, Ley de migración y extranjería, destraba obstáculos para la expulsión gracias a formas más expeditas de notificación como carta certificada y el correo electrónico.
- Ley N° 21.569, reforma constitucional que modifica la Carta Fundamental para ampliar el plazo de detención para materializar una expulsión administrativa: destraba obstáculos para la expulsión ampliando el plazo de detención para la materialización de la misma.
- Ley N° 21.590, modifica la ley N° 21.325, para ampliar el plazo de privación de libertad para la materialización de las expulsiones administrativas de 48 horas a 5

días corridos. Ley N° 21.590, que modifica la ley N° 21.325, para ampliar el plazo de privación de libertad para la materialización de las expulsiones administrativas, publicada en el Diario Oficial con fecha 7 de agosto de 2023.

- Ley N° 21.589, que modifica la ley N° 21.325, ley de migración y extranjería, con el objeto de agregar formas alternativas de notificación del inicio de los procedimientos administrativos de expulsión, publicada en el Diario Oficial con fecha 18 de agosto de 2023.
- Boletín N° 16.836-06, que Modifica la ley N° 21.325, para perfeccionar el procedimiento de expulsión administrativa.

Gracias a estas modificaciones legales y al refuerzo de la gestión en materia de expulsiones en un año se materializaron 339 expulsiones administrativas, una cifra que supera las expulsiones que se habían efectuado desde el año 2020. A mayo del presente año, se han ejecutado 480 expulsiones administrativas.

Sumado a ello, para efectos de seguir mejorando la regulación migratoria de nuestro país, se encuentran actualmente en tramitación los siguientes proyectos de ley iniciados a través de Mensaje del Ejecutivo:

- Boletín N° 15.408-25, que modifica la ley N° 18.216 para ampliar las hipótesis de expulsión como pena sustitutiva.

Asimismo, como también se señaló previamente, se ha impulsado el diálogo diplomático con la firma de acuerdos internacionales con Bolivia, Perú y Venezuela para el control del crimen organizado transnacional, gestión de expulsiones y, particularmente con Perú, la realización de operativos conjuntos.

Empadronamiento biométrico

Habiéndose producido una migración irregular sin precedentes durante el año 2021 y los primeros meses del 2022, lo que tuvo como consecuencia que el Estado desconocía la identidad de las personas que habían ingresado por pasos no habilitados y que viven en Chile, el gobierno llevó adelante un proceso de empadronamiento biométrico de las personas que han ingresado irregularmente a nuestro territorio. Este proceso tiene como objetivo, como se explicó anteriormente, conocer la identidad de los migrantes irregulares, lo que facilita las investigaciones penales y dota de mayor información al Estado.

El vínculo directo que los acusadores establecen entre el empadronamiento y la regularización da cuenta de un desconocimiento de los objetivos del empadronamiento

biométrico y de las consecuencias negativas que tiene para el Estado de Chile no contar con información de quienes residen en nuestro país.

El proceso de empadronamiento logró registrar a 182.000 personas con identificación facial y huella dactilar. Esas personas, que antes circulaban por el país sin identidad ni trazabilidad de sus antecedentes, hoy están identificadas por el Estado. Ello, sin duda, constituye un avance desde el punto de vista de la seguridad.

En simultáneo, se ha estado extendiendo el Sistema Automatizado de Identificación Biométrica, ABIS, tecnología multi biométrica e investigación forense que permite la identificación de personas por sus huellas dactilares y palmares, fotografías faciales y su voz. Dicho sistema se aplica respecto de los nuevos ingresos irregulares que se registran y de las personas sin documento de identidad que son detenidas en los procesos policiales habituales.

En la Región de Arica y Parinacota ya está en funcionamiento el sistema ABIS, y se proyecta que para fines del 2024 se extenderá a seis regiones: Tarapacá, Antofagasta, Coquimbo, Valparaíso, Metropolitana, Ñuble, Los Ríos y Aysén, en las cuales se encuentra en proceso de licitación del equipamiento ABIS o listos para dar el inicio.

Los gobernadores regionales de otras seis regiones (Atacama, O'Higgins, Maule, Biobío, Los Lagos y Magallanes) han mostrado voluntad para replicar esta iniciativa en el ejercicio presupuestario del 2025 .

El empadronamiento es distinto de la regularización y el libelo acusatorio parece confundirlos. De hecho, en las administraciones anteriores se han hecho diversos procesos de amnistía migratoria sin hacer ningún empadronamiento previo. La definición del ejecutivo ha sido realizar el empadronamiento por sus indiscutibles beneficios para la seguridad, y definir posteriormente la conveniencia y alcance de una potencial regularización, que en cualquier caso sería parcial puesto que se ha descartado, de antemano, hacer regularizaciones generales como la realizada el año 2018. Así lo señala explícitamente la Política Nacional de Migración y Extranjería:

“se realizará un proceso de empadronamiento biométrico de las personas en situación irregular orientado a revisar su identidad y antecedentes penales. En función del resultado de este proceso, se estudiarán las decisiones que se tomen respecto de las personas en situación migratoria irregular. El compromiso del gobierno es revisar en detalle y caso a caso la situación de las personas para definir las vías que existen para resolver su situación. Dentro de dichas definiciones, la PNME buscará dar mayor eficacia a la aplicación de sanciones,

especialmente la de expulsión, con énfasis en aquellas personas que tengan antecedentes penales y quienes no tengan posibilidades reales de integración. Así también, la ley establece la facultad de documentar a parte de las personas que actualmente residen en forma irregular y que carecen de antecedentes penales, con los requisitos y criterios que se definen en esta Política, de manera de facilitar su debida inclusión en la comunidad nacional¹⁵².

3. OTRAS MEDIDAS

Como se observa de los puntos anteriores, el despliegue de medidas y acciones para mejorar el control migratorio ha sido amplio. A los puntos ya mencionados hay varias iniciativas adicionales que agregar, como el Plan Nacional contra la Trata de Personas y el Estatuto de Protección de los Niños, Niñas y Adolescentes. Junto con ello, hay medidas legislativas que han complementado los esfuerzos ya señalados, tales como:

- Ley N° 21.567, que modifica la ley N° 20.931, para ampliar las facultades de control policial para efectos de aplicar las medidas establecidas en la ley N° 21.325, de migración y extranjería, publicada en el Diario Oficial el 29 de abril de 2023.

Esta modificación legal ha permitido que Carabineros de Chile asuma un papel como colaborador de la autoridad contralora, que es la PDI, en materias migratorias, derivando a dicha policía los casos de irregularidad que detecte dentro del territorio nacional.

- Boletín N° 16.072-06, que modifica la ley N° 21.325, de migración y extranjería, y otros cuerpos legales, en las materias que indica. Esta iniciativa, que se encuentra en tramitación, busca fortalecer la ley migratoria con medidas que, entre otras cosas, ponen más requisitos para la residencia y la nacionalización.

- Ley N° 21.610, que modifica el Código Aeronáutico para hacer exigible el listado de pasajeros en el transporte aéreo nacional, publicada en el Diario Oficial con fecha 22 de septiembre.

Esta normativa permite conocer la identidad de los pasajeros de los vuelos nacionales a fines de identificar prófugos y también personas sin ingreso regular al país.

En definitiva, como queda ampliamente reflejado en esta sección, el gobierno del Presidente Boric y mi gestión como ministra han sido sistemáticos en reforzar las

¹⁵² Política Nacional de Migración y Extranjería, página 1 y siguiente, disponible en: <https://serviciomigraciones.cl/wp-content/uploads/2024/01/PNME-25-01-2024.pdf>

capacidades del Estado para responder al desafío de la migración y enfrentar el problema de la irregularidad.

AL CAPÍTULO PRIMERO: SUPUESTA INFRACCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES Y DEJARLAS SIN EJECUCIÓN POR OMITIR ADOPTAR MEDIDAS MÁS EFICACES PARA RESGUARDAR A LA POBLACIÓN DE LA DELINCUENCIA, EL NARCOTRÁFICO Y EL CRIMEN ORGANIZADO

I. RESUMEN DE LA IMPUTACIÓN

En el primer capítulo de la acusación deducida en mi contra se me imputa haber comprometido gravemente la seguridad de la nación, haber infringido la Constitución y las leyes y haber dejado éstas sin ejecución al omitir adoptar medidas más eficaces para resguardar a la población de la delincuencia, el narcotráfico y el crimen organizado.

Respecto de los antecedentes señalados por los acusadores, el libelo se refiere en general a la situación de crisis de seguridad pública que enfrenta nuestro país, la cual sería la peor en la historia de acuerdo con los indicadores presentados en los capítulos anteriores, especialmente respecto de narcotráfico, aumento de delitos violentos y percepción de inseguridad. En el presente capítulo los acusadores se centran en ejemplos que buscarían ilustrar tanto el avance de la violencia, el narcotráfico y el crimen organizado, imputando inacción de esta ministra al no haber tomado medidas drásticas frente a una situación crítica.

En lo relativo al derecho, los acusadores se refieren a supuestas infracciones a la Constitución y las leyes. Así, hacen referencia al artículo 1° inciso quinto de la Constitución Política, que establece el deber del Estado de dar protección a la población. A continuación, se refieren a la garantía consagrada en el artículo 19 N° 7 de la Constitución Política, que asegura a todas las personas el derecho a la libertad personal y a la seguridad individual, sin mayor elaboración en cuanto a su contenido y alcance. Sostienen los acusadores que la crisis de seguridad caracterizada en los capítulos precedentes sería prueba suficiente del incumplimiento del deber del Estado y de la afectación de garantías y libertades fundamentales de los ciudadanos, tales como el mencionado derecho a la libertad y seguridad individual (19 N° 7), derecho a la vida (19 N° 1), y derecho a la educación (19 N° 10). No presenta la acusación especificación alguna respecto del contenido de las infracciones, sobre qué conductas las habrían constituido ni cómo las supuestas infracciones habrían producido una inejecución de las leyes. La afirmación de que la crisis de seguridad es prueba suficiente del incumplimiento de deberes no soporta ningún análisis de imputación jurídica.

Seguidamente, los acusadores se refieren al artículo 1° de la ley N° 20.502, que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención

y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol, y modifica diversos cuerpos legales, refiriéndose a la labor del Ministerio como colaborador directo e inmediato del Presidente de la República en asuntos relativos al orden público y la seguridad pública interior. En particular, los acusadores señalan que se estarían vulnerando los literales b) y c) del artículo 3° de la precitada ley, los cuales se refieren a la mantención del orden público en el territorio nacional y a la coordinación, evaluación y ejecución de las acciones y programas relacionados con la Política Nacional de Seguridad Pública Interior y de control y prevención del delito, respectivamente. Respecto de las normas referidas, los acusadores me imputan que las funciones encomendadas no se habrían ejecutado de forma adecuada, racional, necesaria y proporcional. La propia nomenclatura de que se sirve la acusación muestra que lo que hace es una valoración respecto de la forma en que se han ejercido las funciones, lo que es incompatible con la afirmación de que se han infringido las normas. Los juicios de valor respecto de la ejecución no son compatibles con una inejecución.

Luego, el libelo se refiere a un ámbito adicional de mi responsabilidad, relativo a la tramitación de la agenda de seguridad en el H. Congreso Nacional. Para ello, hacen referencia a la falta de cumplimiento de compromisos de ciertos proyectos priorizados en el *Fast Track 1.0*, sin señalar cuáles serían en concreto los proyectos y los plazos que se encontrarían incumplidos. Señalan que la demora en la tramitación de los proyectos de ley tendría como principal responsable al Poder Ejecutivo por, supuestamente, no haber ejercido sus atribuciones respecto a las urgencias e iniciativa exclusiva.

Finalmente, el libelo recurre a las Actas oficiales de la Comisión de estudio de la Nueva Constitución Política de la República y doctrina para sostener que, en el caso de infracciones cometidas por subalternos que no son corregidas, no es necesario que el Ministro sea advertido previamente por la Cámara de Diputados. En base a lo anterior, el escrito afirma genéricamente que “*dejar sin sanción, no ejercer la fiscalización, no velar por la eficiente y eficaz administración ni corregir las actuaciones de sus subordinados, lo harían incurrir en la causal constitucional de dejar sin ejecución las leyes*”¹⁵³. En esta línea, argumentan que no se habrían ejercido adecuadamente las facultades de control que corresponden sobre la actuación recta y correcta de funcionarios de mi dependencia, por lo cual se configuraría la causal de inejecución de la ley, sin que los acusadores señalen cuáles serían en concreto las actuaciones ni los dependientes a quienes se refieren.

¹⁵³ Acusación constitucional contra la Ministra Tohá, p.70.

II. LOS ACUSADORES CONFUNDEN CONCEPTOS E INVOCAN NORMAS IMPROCEDENTES

1. LOS ACUSADORES CONFUNDEN EL CONCEPTO DE ORDEN PÚBLICO CON SEGURIDAD PÚBLICA

Antes de explicar las razones de fondo por las que procede desechar los hechos que se imputan en el capítulo primero, cabe advertir que, en esta sección, los acusadores confunden los conceptos de “orden público” y “seguridad pública”, de tal forma, que sólo hacen referencia a situaciones de hecho que se relacionan con el segundo de estos conceptos, omitiendo cualquier referencia al primero de ellos.

En lo que respecta al concepto de orden público, cabe advertir que este es utilizado en diversas oportunidades por la Constitución: (i) En el artículo 18, para referirse al resguardo del orden público durante los actos electorales; (ii) En el artículo 19 N°s 6, 11, 15 y 25 como límite a la libertad de conciencia, a la libertad de enseñanza, al derecho a asociarse sin permiso previo y al derecho a desarrollar cualquier actividad económica, respectivamente; (iii) En el artículo 24, respecto de la autoridad del Presidente sobre el territorio de la nación; (iv) En el artículo 42, a propósito de las condiciones que habilitan la dictación de un estado de emergencia; y, (v) en el artículo 101, cuando se refiere a las funciones de las Fuerzas del Orden y la Seguridad Pública.

A pesar de esta amplitud, la dogmática ha logrado consensuar ciertos elementos comunes del concepto de orden público que permiten entender las materias que lo constituyen. En particular, la jurisprudencia y la doctrina nacional parecieran estar contestes en asociar la idea de orden público al funcionamiento de las instituciones públicas que son esenciales para resguardar la democracia y el estado de derecho. Bajo este entendimiento, el concepto de orden público: (i) Es una construcción intersubjetiva, pues depende de las concepciones, principios e ideas de cada pueblo y de la forma en que ellas se conducen articulando la vida social; y, por lo anterior, (ii) se asimila al concepto de orden social, pues se refiere a la relación entre ciudadanos e instituciones del Estado.

En este sentido, el profesor Luis Claro del Solar define orden público como “*el arreglo de las instituciones indispensables a la existencia y funcionamiento del Estado, y que miran a la constitución, a la organización y al movimiento del cuerpo social, así como las que reglan el Estado y la capacidad de las personas*”¹⁵⁴ (énfasis agregado). Por su parte, los profesores Alessandri y Somarriva explican que “*el orden público es la organización que existe en cierta sociedad organizada basada en determinadas ideas*

¹⁵⁴ Claro Solar, Luis. 1937. *Explicaciones de Derecho Civil Chileno y Comparado. De las Obligaciones. Tomo XI*. Santiago: Editorial Nascimento, p. 285.

políticas, económicas, sociales, religiosas y morales que en un momento histórico dado, se consideran fundamentales para obtener el normal y correcto funcionamiento de dicha sociedad¹⁵⁵ (énfasis agregado).

En la misma línea, el Excmo. Tribunal Constitucional ha explicado que la amplitud del significado jurídico del concepto de “orden público” lo ha llevado a *“otorgarle un sitial muy importante en la normalidad de la vida cotidiana de la sociedad, en todas sus dimensiones, y vincularlo, como requisito, al normal desenvolvimiento institucional y, por cierto jurídico, del país”*¹⁵⁶. Dicho entendimiento se condice con las discusiones efectuadas en la Comisión de Estudios de la Constitución de 1980, donde el comisionado Jorge Ovalle, explicó que *“el orden público es el conjunto de normas y maneras de ser de un pueblo, que configuran su naturaleza esencial y las cuales no pueden ser afectadas, porque de serlo, se estarían afectando estructuras fundamentales de un pueblo”*¹⁵⁷ (énfasis agregado).

En el mismo sentido, por lo demás, lo han entendido las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública. Así, en su Plan Estratégico de Desarrollo Policial 2021-2028, Carabineros de Chile definió orden público como *“el normal funcionamiento de las instituciones públicas y privadas, en las cuales cada autoridad puede ejercer sus atribuciones legales y reglamentarias y donde las personas pueden hacer lo propio en términos de obligaciones y libertades, conforme a lo establecido en la Constitución Política de la República”*¹⁵⁸.

Por el otro lado, el concepto de “seguridad pública” se refiere a una de las funciones principales del Estado que consiste en el resguardo de la integridad de sus ciudadanos y ciudadanas. Así entendida, la seguridad consiste en *“la protección de un núcleo básico de derechos, incluidos el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona, y su derecho a tener una vida digna”*, en consecuencia, *“la provisión de seguridad ciudadana es un requisito indispensable para su desarrollo humano”*¹⁵⁹ (énfasis agregado).

En este sentido, el Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas, suscrito por los Estados integrantes de la Organización de los Estados Americanos (OEA), ha reconocido que: *“La seguridad pública es deber y obligación exclusiva del Estado, fortalece el estado de derecho y tiene como fin salvaguardar la integridad y seguridad de las personas y proteger el disfrute de todos sus derechos”*¹⁶⁰. En el mismo sentido, el Programa

¹⁵⁵ Alessandri Rodríguez, Arturo y Somarriva Undurraga, Mauricio. 1945. *Curso de Derecho Civil. Parte General. Tomo I*. Santiago: Editorial Nascimento. Santiago, p. 231.

¹⁵⁶ STC Rol N° 970-07, c. 25.

¹⁵⁷ Sesión N° 128, p. 13.

¹⁵⁸ Carabineros de Chile. 2023. Plan Estratégico de Desarrollo Policial 2021-2028. pp. 21-23.

¹⁵⁹ PNUD. 2013. Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: Diagnóstico y Propuestas para América Latina. p. 5.

¹⁶⁰ OEA. 2008. Compromiso por la Seguridad Pública en las Américas. Preámbulo.

de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha enfatizado que: *“Garantizar la seguridad de los miembros de una comunidad ha sido históricamente una de las justificaciones del poder público y uno de los monopolios incontestados del Estado, en tanto involucra el uso legítimo de la fuerza en nombre de la protección de derechos esenciales de los individuos”*¹⁶¹.

El concepto de seguridad cuenta con una doble dimensión: (i) Una dimensión objetiva, entendida como la satisfacción de aquellas necesidades reconocidas por el ordenamiento como derechos; (ii) Una dimensión subjetiva, que se refiere a la percepción de la antedicha satisfacción¹⁶². En este sentido, la seguridad pública está conformada por el *“espacio de las legítimas expectativas de garantía de la propia esfera jurídica invocadas por cada individuo, así como por las exigencias objetivas de tutela frente a situaciones que se oponen materialmente a la vida civil ordenada o que son potencialmente perjudiciales para la convivencia pacífica de los ciudadanos y sus derechos fundamentales”*¹⁶³.

De esta manera, los conceptos de orden público y seguridad pública no son sinónimos, sino que se encuentran recíprocamente conectados. En efecto, la seguridad pública, entendida en su aspecto objetivo, es una de las garantías necesarias para mantener el orden público, pero no la única; y, por su parte, el resguardo del orden público es uno de los objetivos de la seguridad pública, pero no el único.

En consecuencia, no basta con explicar o señalar cómo es que determinados hechos afectan la seguridad pública para tener por acreditadas las alteraciones al orden público, sino que, para que aquello se configure, es necesario explicar cómo es que dichos hechos tienen la entidad suficiente para desestabilizar las instituciones de un Estado democrático. En este sentido se ha explicado que: *“Los conflictos vulneratorios del orden público comprenden todos aquellos hechos políticos y sociales que implican un quiebre o ruptura del orden público, independientemente de que se trate de una infracción o de un delito. Bajo esta categoría sólo se incluyen, por ende, hechos tales como las protestas y movilizaciones sociales o políticas violentas, las modalidades barriales y vecinales de desorden y, en general, los tumultos cercenatorios de normas básicas de convivencia ciudadana. Los conflictos de esta naturaleza, en la medida que presentan motivaciones, características y también necesariamente respuestas institucionales distintas a las ofrecidas para el resto de los delitos, deben consignarse y analizarse individualmente”*¹⁶⁴.

¹⁶¹ PNUD. 2020. Análisis sobre innovación en seguridad ciudadana y derechos humanos en América Latina y el Caribe: Una perspectiva desde las políticas públicas y la gestión institucional. p. 23.

¹⁶² Ursi, Ricardo. 2023. “La seguridad pública en el marco del estado de prevención: la experiencia italiana.” Revista de Derecho Público N° 99: pp. 100-101.

¹⁶³ Ibidem, p. 101.

¹⁶⁴ PNUD. 2005. Guía de evaluación del estado de la seguridad ciudadana en América Latina. p. 22.

A pesar de esta diferencia manifiesta, los acusadores utilizan los mismos hechos para alegar supuestas alteraciones al orden público y a la seguridad pública, sin explicar de qué forma estos desestabilizan las instituciones del Estado y/o ponen en peligro la integridad de los ciudadanos y ciudadanas. Más aún, en su enumeración de hechos¹⁶⁵, estos no mencionan casos que supongan un quiebre del orden público en los términos explicados en el párrafo anterior, vale decir, que configuren protestas, movilizaciones o tumultos que afecten las normas básicas de la convivencia ciudadana.

2. LOS ACUSADORES INTERPRETAN INCORRECTAMENTE EL CONCEPTO “SEGURIDAD INDIVIDUAL” EMPLEADA POR EL ARTÍCULO 19 N° 7 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA

Según se explicará, los acusadores realizan una errada interpretación del concepto “seguridad individual” empleado por el artículo 19 N° 7 de la Constitución pues este no se refiere al contexto de criminalidad que estos pretenden, sino que guarda relación con las garantías mínimas que debe cumplir una detención efectuada por agentes del Estado.

Los acusadores señalan que la supuesta ausencia de medidas para combatir la crisis de seguridad infringiría el artículo 19 N° 7 de la Carta Fundamental, “*cuando asegura el derecho a la seguridad individual*”¹⁶⁶. Para fundar su imputación, asimilan el concepto de “*seguridad individual*” utilizado por el referido artículo 19 N° 7 de la Carta Fundamental con el concepto de seguridad ciudadana en el contexto del abordaje de los problemas de la criminalidad y la violencia. Así, por ejemplo, señalan que la garantía constitucional a la seguridad individual estaría relacionada con “*una falta grave al deber de dar protección a la población*”¹⁶⁷; e indican que “[c]asos como el CESFAM Raúl Silva Henríquez, de la comuna de Puente Alto, son el ejemplo más claro de la vulneración del derecho a la seguridad individual”¹⁶⁸.

Para entender lo anterior, primero debemos advertir que el inciso primero del artículo 19 N° 7 de la Constitución Política asegura a todas las personas “[e]l derecho a la libertad personal y a la seguridad individual”. En específico, se trata de una regulación bastante común en la tradición constitucional americana y se asimila a lo que establece el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el artículo 7 de la Convención Americana de Derechos Humanos¹⁶⁹.

¹⁶⁵ Acusación constitucional contra la Ministra Tohá, p. 54-58.

¹⁶⁶ Ibidem, p. 62.

¹⁶⁷ Ídem.

¹⁶⁸ Ídem.

¹⁶⁹ En específico, el artículo 9.1. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece: “Todo individuo tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”. Por su parte, el artículo 7.1. de la Convención Americana de Derechos Humanos establece que: “Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales”.

Luego, debemos advertir que, en su inciso segundo, la norma en estudio enumera una serie de literales que principalmente contemplan garantías mínimas que deben cumplir las detenciones efectuadas por agentes del Estado. Así, y solo a modo de ejemplo, la norma dispone que nadie puede ser privado de su libertad sino en los casos y formas determinadas por la Constitución y las leyes (literal b); que nadie puede ser arrestado o detenido sino por orden de un funcionario público competente (literal c); que nadie puede ser arrestado, detenido o sujeto a prisión preventiva, sino en su caso o en los lugares destinados para ello (literal d); que en las causas criminales no se podrá obligar al acusado o imputado a declarar en su contra; que no podrá aplicarse la pena de pérdida de derechos previsionales (literal f); entre otras.

De este modo, el concepto de seguridad individual empleado por el artículo 19 N° 7 de la Constitución no se refiere las consideraciones de seguridad ciudadana, como erradamente lo interpretan los acusadores, sino a las garantías que debe cumplir cualquier detención. Por lo tanto, cuando los acusadores señalan –por ejemplo– que los hechos ocurridos en el CESFAM Raúl Silva Henríquez constituyen una vulneración al derecho a la seguridad individual consagrado en el artículo 19 N° 7, lo que en realidad sostienen es que habrían ocurrido detenciones sin que se cumplieran las garantías mínimas aseguradas por dicha norma. Lo anterior, no sólo supone un reclamo infundado y carente de antecedentes de hecho, sino que no se enmarca en el contexto de la presente acusación y explicita el error, desconocimiento y ligereza con que se actúa por parte de los acusadores.

Basta con revisar las Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, en adelante también “CENC”, –encargada de la redacción del anteproyecto de la Constitución Política de 1980–, para advertir que los acusadores interpretan de manera errada el verdadero sentido y alcance del concepto “*seguridad individual*” empleado por el artículo 19 N° 7 de la Constitución. En particular, durante la discusión de la norma al interior de la Comisión de Estudio, el Comisionado Silva Bascuñan explicó que “*dentro de este derecho a la libertad y a la seguridad personales, como garantía de él, esté la consagración del principio de que nadie puede ser privado de su libertad a través de cualquier expresión, como la detención, la prisión preventiva, etcétera, sino en la forma prevista por la ley*”¹⁷⁰ (énfasis agregado). En el mismo sentido, señaló que “*lo que propiamente se llama la seguridad individual, o sea, la garantía que tiene la persona de no ser repentinamente impedida en el ejercicio de su libertad individual mediante una*

¹⁷⁰ Sesión 106ª, p. 620

*detención que la imposibilite para actuar en todos los aspectos en que ella quiere desarrollar su actividad*¹⁷¹ (énfasis agregado).

Esta interpretación de la norma ha sido compartida por la jurisprudencia del Excmo. Tribunal Constitucional, para quien “[l]a *seguridad individual impide la privación de la libertad personal o su restricción fuera de los casos o sin respetar la forma determinada por la Constitución y las leyes*”¹⁷². En el mismo sentido, la doctrina ha explicado que, dado que el artículo 19 N° 7 de la Constitución busca cautelar las garantías de la detención, la norma pretende circunscribir el accionar de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, las Fuerzas Armadas, el Poder Judicial y Gendarmería de Chile¹⁷³.

En efecto, cuando la Constitución hace referencia al deber de protección del Estado de brindar seguridad a los ciudadanos frente a un contexto de delincuencia, violencia o alteración del orden público no utiliza el concepto de “*seguridad individual*” que emplea el artículo 19 N° 7, sino otros distintos. Así, por ejemplo, el artículo 101 de la Constitución señala que las Fuerzas Armadas “*son esenciales para la seguridad nacional*” (énfasis agregado), agregando que las Fuerzas del Orden y Seguridad Pública existen para “*garantizar el orden público y la seguridad pública interior*” (énfasis agregado).

De este modo, es manifiesto que los acusadores fundan su imputación en una incorrecta interpretación del artículo 19 N° 7 de la Constitución, evidenciando –una vez más– que su presentación adolece de errores, imprecisiones, interpretaciones convenientes y grave falta de fundamentación.

Expuesto lo anterior, a continuación, se explicarán las razones de fondo por las que procede desechar los hechos que se me imputan en el capítulo primero. En particular, se desarrollarán tres capítulos, uno para cada infracción a la Constitución y las leyes que se me imputa: (i) en primer lugar, señalan no haber ejercido adecuada y racionalmente las funciones encomendadas por la ley que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública referidas a las políticas de seguridad pública interior y a la mantención del orden público; (ii) en segundo lugar, establecen que no se ha ejercido correctamente el control respecto de mis dependientes y por tanto haber dejado sin ejecución la ley; y (iii) en tercer lugar, los acusadores sostienen que no he utilizado las atribuciones que me entrega la ley para avanzar en la agenda legislativa en materia de seguridad.

¹⁷¹ Sesión 106ª, p. 607

¹⁷² STC Rol N° 2381-12, c. 24.

¹⁷³ Lorca Ferreccio, Rocío. 2020. “Libertad personal y seguridad individual: Una revisión del artículo 19 número 7 de la Constitución Política de Chile.” *Revista de Estudios de la Justicia*, N° 32: pp. 98-99.

III. ESTA MINISTRA HA CUMPLIDO CON LAS FUNCIONES QUE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES LE ENCOMIENDAN EN MATERIA DE SEGURIDAD Y ORDEN PÚBLICO

1. FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LA MINISTRA

Según establece en el inciso primero del artículo 24 de la Constitución Política de la República, el Gobierno y la Administración del Estado corresponden al Presidente de la República. Agrega su inciso segundo que la autoridad del Presidente de la República, “se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las leyes”.

Las y los Ministros de Estado, por su parte, son los colaboradores directos e inmediatos del Presidente en el Gobierno y Administración del Estado, según establece el artículo 33 de la Constitución. En base a lo anterior, el Excmo. Tribunal Constitucional ha explicado que *“la calidad de colaboradores directos e inmediatos del Jefe de Estado que la Constitución atribuye a los Ministros implica que ‘participan en el establecimiento de las grandes líneas relativas a la conducción del Estado, gobiernan, dirigen y, además, proyectan las leyes a casos concretos, colaborando a la administración que ejerce el Presidente de la República.’ (Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República, Sesión N° 145, pág. 8)”*¹⁷⁴.

En las disposiciones que siguen, la Carta Fundamental distingue claramente entre la figura del Ministro o Ministra y los ministerios, es decir, reconoce la distinción entre órgano y organismo¹⁷⁵. En efecto, al referirse a los ministerios, la Constitución solo establece que será la ley la encargada de regular su organización y número, lo que se concilia con el artículo 38 que se refiere a los principios básicos que deberá contener la ley orgánica constitucional de bases de la Administración¹⁷⁶. Por otro lado, al tratar sobre los Ministros de Estado, la Constitución se refiere a sus funciones y atribuciones más relevantes, las cuales se describen a continuación.

Como autoridad unipersonal, en tanto colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República, la Carta Fundamental se refiere a dos funciones propias de los Ministros: (i) la intervención en el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Presidente de la República y (ii) su asistencia al Congreso Nacional.

¹⁷⁴ STC Rol N° 379-07, c. 64.

¹⁷⁵ Como señala la doctrina: “La noción de órgano designa al titular de un cargo perteneciente a una estructura organizativa de la administración, ya sea que esta estructura se sitúe al interior de otra o tenga una identidad propia, a condición de que cuente con competencias propias atribuidas por el orden normativo”. Valdivia Olivares, José Miguel. 2018. Manual de derecho administrativo. Valencia: Tirant lo Blanch, p. 76-77. En este caso, entonces, mientras los Ministros de Estado son los órganos, a los ministerios les corresponde la calidad de organismos.

¹⁷⁶ Mandato que materializó el legislador a través de la dictación de la Ley de Bases.

En relación al primer punto, el artículo 35 de la Constitución ha ordenado, específicamente, que los reglamentos que dicte el Presidente de la República lleven la firma del Ministro de la cartera respectiva, estableciendo que los actos “no serán obedecidos” sin dicho esencial requisito. En el caso de los decretos e instrucciones, además, ha permitido la denominada delegación de firma. Es importante destacar que, en virtud del ejercicio de la potestad reglamentaria, el Presidente puede dictar los reglamentos, decretos e instrucciones que crea convenientes “para la ejecución de las leyes”. En consecuencia, las leyes se ejecutan a través de la potestad reglamentaria por lo que dichos actos, sean reglamentos o decretos, deben llevar la firma del Ministro respectivo por exigencia constitucional. Por tanto, si el acto de ejecución de una ley no es suscrito por el Ministro respectivo no se puede ejecutar la ley.

En relación al segundo punto, la Constitución establece en su artículo 37 la facultad de los Ministros de asistir a las sesiones de cualquiera de las Cámaras con derecho a voz, así como el deber de asistencia en los casos en que sean convocados para tratar materias del ámbito de sus respectivos sectores. Esta atribución y deber es relevante debido a que se trata de sostener la relación con el Congreso Nacional, lo que se justifica, por una parte, en el ámbito de la materialización de las políticas de Gobierno a través de la aprobación de los proyectos de ley y, por otra, en la entrega de información al Parlamento acerca del estado de los asuntos de cada sector, facilitando el ejercicio de la labor de fiscalización.

Así, a nivel constitucional las atribuciones reguladas de los Ministros de Estado son muy específicas: la suscripción de actos para la ejecución de las leyes, junto con la facultad y el deber de asistir al Congreso Nacional. Ambas competencias se enmarcan en su labor general de colaborar con el Presidente en la tarea de Gobierno y Administración del Estado. La Constitución no regula otras materias generales. Las demás atribuciones y deberes de las y los Ministros de Estado se encuentran en la ley.

Por su parte, el artículo 22 de la Ley de Bases dispone que los Ministerios son órganos que diseñan políticas y planes de acuerdo con las instrucciones que imparte el Presidente de la República, para luego ser ejecutados por los servicios correspondientes. A partir de esta norma, el Excmo. Tribunal Constitucional ha explicado que “a los Ministros de Estado les corresponde proponer las políticas nacionales, las que en todo caso deberán ser de competencia final del Presidente de la República”¹⁷⁷.

En particular, la ley N° 20.502 que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del consumo de drogas y alcohol

¹⁷⁷ STC Rol N° 591-06, c. 20.

y modifica diversos cuerpos legales, dispone que dicha cartera colabora de manera directa e inmediata con el Presidente de la República en asuntos relativos al orden público y la seguridad pública interior, concentrando las decisiones políticas en dichas materias, efectuando la coordinación sectorial e intersectorial para el logro de sus objetivos – incluyendo la prevención, rehabilitación y reinserción social– y autorizando los planes y programas en la materia¹⁷⁸.

Como se desarrollará en la siguiente sección, para garantizar y mantener el orden público y la seguridad pública interior, el Ministerio cuenta con las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, las que dependen de aquel y se vinculan administrativamente a través de la Subsecretaría del Interior. A su vez, a dicha cartera le compete la gestión de los asuntos y procesos administrativos que requieran Carabineros de Chile (en adelante, “Carabineros”) o la Policía de Investigaciones (en adelante, “PDI”) para el cumplimiento de sus funciones y que sean de su competencia¹⁷⁹.

Como encargado de la seguridad pública, al Ministerio le corresponde proponer al Presidente de la República la Política Nacional de Seguridad Pública Interior¹⁸⁰⁻¹⁸¹ y se encarga de coordinar su implementación –pudiendo encomendar las acciones y programas de los demás ministerios y servicios públicos–; evaluarla periódicamente –decidiendo aquellas que se implementan, continúan, modifican o terminan–; y actualizarla con la asesoría del Consejo Nacional de Seguridad Pública Interior¹⁸²⁻¹⁸³.

¹⁷⁸ Artículo 33 de la Constitución Política de la República; artículo 1º y 4º de la ley Nº 20.502 que crea el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol y modifica diversos cuerpos legales.

¹⁷⁹ Artículo 101 de la Constitución Política y artículo 2º de la ley Nº 20.502.

¹⁸⁰ Si bien no existe una Política Nacional de Seguridad Pública Interior en los términos establecidos por la ley Nº 20.502 –publicada el año 2011–, con fecha 13 de octubre del año 2022 la Ministra Tohá instruyó la elaboración de una propuesta en sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública cuyo contenido fue presentado ante dicho organismo con fecha 28 de junio del año 2024. Para dichos efectos, se toma como antecedente para actualización la Política Nacional de Seguridad Ciudadana elaborada por el Presidente Lagos el año 2004.

Al respecto: <https://www.interior.gob.cl/noticias/2024/06/28/ministra-toha-concreta-ultimos-pasos-para-una-nueva-politica-nacional-de-seguridad-publica/#:~:text=La%20PNSP%20es%20el%20instrumento,Consejo%20Nacional%20de%20Seguridad%20P%C3%BAblica>. [última consulta: 03.10.2024].

¹⁸¹ Entre los años 2006-2010 se plantea la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, antecedente de las modificaciones al Ministerio de la ley Nº 20.502 del año 2011; entre los años 2010-2014 se propone la creación de la Subsecretaría de Prevención del Delito mediante el Plan Chile Seguro y se crea el Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito: Seguridad para todos; el año 2018 ese presenta el Acuerdo nacional por la Seguridad Pública; y el año 2022 se presentó el Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención del Delito. Al respecto: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/33719/1/N_75_22_Seguridad_Ciudadana.pdf [última consulta: 03.10.2024].

¹⁸² Artículo 3º letra a) y c) de la ley Nº 20.502.

¹⁸³ El Consejo Nacional de Seguridad Pública Interior es presidido por el Ministro del Interior e integrado por el Ministro de Justicia, el Subsecretario del Interior, el Subsecretario de Prevención del Delito, el Subsecretario de Justicia, un representante de la Corte Suprema, el Fiscal Nacional del Ministerio Público, el Defensor Nacional de la Defensoría Penal Pública, el General Director de Carabineros, el Director General de la PDI, el Director Nacional de Gendarmería de Chile (en adelante, “Gendarmería”), el Director Nacional del

Como encargado de velar por el orden público, le corresponde solicitar a las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública informes, antecedentes y estadísticas semestrales para materializar la evaluación de las medidas, políticas y programas adoptadas por Carabineros o la PDI para la eficaz, racional y eficiente mantención del orden público y el control e investigación de delitos; incluyendo la rendición de cuentas de las policías y su control presupuestario, financiero y de mérito de sus inversiones y gastos¹⁸⁴.

2. LAS FACULTADES DE DISEÑAR, IMPLEMENTAR, COORDINAR Y EVALUAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MATERIA DE SEGURIDAD Y MANTENCIÓN DEL ORDEN PÚBLICO SON DE AQUELLAS CONOCIDAS COMO FACULTADES DISCRECIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN.

Según se explicó, el artículo 24 de la Constitución Política otorga al Presidente de la República la facultad de conservación del orden público en el interior de la República. Asimismo, según lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución, 22 de la Ley de Bases y 1° de ley N° 20.502, para ejercer dicha función, el Presidente cuenta con la colaboración del Ministro o Ministra del Interior y Seguridad Pública, a quien -entre otras acciones- le corresponde proponer, evaluar y coordinar los planes y políticas en asuntos relativos al orden público y la seguridad pública interior.

Ahora bien, el diseño, la implementación, coordinación y evaluación de las políticas públicas en materia de seguridad interior y orden público es una facultad discrecional del Presidente de la República y del Ministro o Ministra del Interior. En efecto, la Constitución y las leyes han depositado en estos cargos la facultad para determinar cuál será el contenido de dichos programas y cómo se implementarán, evaluarán y coordinarán, pues la voluntad general de la ciudadanía, expresada en las urnas, ha confiado en dichas autoridades la conducción de del Estado y del gobierno.

Tradicionalmente se entiende como facultades discrecionales de la Administración aquellos poderes *“cuyo ejercicio utiliza criterios de apreciación que no están en las leyes y que ella sola es libre de valorar (por ejemplo, el nombramiento o remoción de un cargo de libre designación o la decisión de construir o no una carretera)”*¹⁸⁵. En nuestro medio, el profesor Jaime Arancibia ha definido la discrecionalidad administrativa como la *“facultad atribuida por ley a un órgano de la Administración del Estado, para que éste, frente a una determinada situación que motive su actuar, pueda adoptar libremente, y dentro de los márgenes que le fija el ordenamiento jurídico, la decisión que estime más razonable,*

Servicio Nacional de Menores (en adelante, “SENAME”), el Director Nacional del Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (en adelante, “SENDA”) y el Presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades (en adelante, “ACHM”). Artículo 6° de la ley N° 20.502.

¹⁸⁴ Artículo 3° letra b), c) y j) de la ley N° 20.502.

¹⁸⁵ García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón Fernández. 1997. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. Madrid: Civitas, p. 436

conveniente, oportuna, eficaz, y proporcionada de acuerdo a los antecedentes que la justifican, evitando así incurrir en un acto u omisión arbitrario”¹⁸⁶.

Según lo ha explicado el Excmo. Tribunal Constitucional: “Los actos *discrecionales* conducen a la autoridad a valorar circunstancias de oportunidad y conveniencia, política o técnica, que pueden ser diferentes en cada caso y en cada momento, pudiendo tal discrecionalidad ser más o menos amplia dependiendo de los límites legales que se establezcan para cada tipo de actuación”¹⁸⁷ (énfasis agregado)¹⁸⁸.

Estas potestades discrecionales de la Administración se oponen a las regladas, en las que “[l]a Administración sólo puede actuar de una manera precisa (...) Toda su actuación está predeterminada por las normas jurídicas aplicables, de forma que, constatada la concurrencia del supuesto de hecho previsto por la norma jurídica de aplicación, no hay más que una decisión posible y lícita en Derecho”.

La implementación, coordinación y evaluación de las políticas públicas en materia de seguridad interior y orden público son facultades discrecionales porque forman parte de las potestades que la Constitución y las leyes le han entregado al Presidente de la República para la debida conducción del Estado. El Excmo. Tribunal Constitucional ha explicado que, en el ejercicio de esta labor, el Presidente de la República, con colaboración de sus Ministros y Ministras de Estado, debe conducir a la sociedad política hacia el bien común, “entendido éste no en forma abstracta, sino de modo concreto como ‘bien común subjetivo’, el cual se conforma con aquella idea de bien que se impone mayoritariamente en un determinado momento del devenir histórico de un Estado y para cuya concreción quien ocupa la máxima representación de la voluntad popular –cual es el Presidente de la República– debe conducir al Estado tras esa finalidad”¹⁸⁹ (énfasis agregado).

Así, continúa el Excmo. Tribunal Constitucional, para concretar esta alta función de conducir al Estado hacia el bien común, el Presidente de la República y sus Ministros y Ministras, dictan “actos de gobierno cuya oportunidad, mérito, bondad o conveniencia califica el mismo Presidente ‘[s]egún criterios de razonabilidad y prudencia’, (...) Tal prudencia política, inherente a la discreción que deben tener todos los órganos de ese carácter y no solo el Jefe de Estado, [c]onsiste en discernir y distinguir, con miras al interés común, para seguir lo primero y huir de lo segundo, lo que es bueno o malo, útil o inútil, necesario o innecesario, eficaz o ineficaz, adecuado o inadecuado, acertado o

¹⁸⁶ Mattar, Jaime. 1996. Concepto de discrecionalidad administrativa en la jurisprudencia emanada del recurso de protección. *Revista de Derecho Público Universidad de Chile*, N° 60, pp. 104-105.

¹⁸⁷ Sánchez Morón, Miguel. 2013. *Derecho Administrativo*. Parte General. 9ª edición, pp. 91-94

¹⁸⁸ STC Rol N° 13968-23 c. 26.

¹⁸⁹ STC Rol N° 13968-23, c. 27.

desacertado, acomodado o desacomodado, y en general conveniente o inconveniente, para seguir lo primero y huir de lo segundo¹⁹⁰ (énfasis agregado).

De este modo, los actos de gobierno presentan un margen especial de discrecionalidad, que la doctrina ha denominado como discrecionalidad política. En particular, de acuerdo con el profesor español Miguel Sánchez la discrecionalidad puede clasificarse en política o técnica. A su juicio estamos ante la discrecionalidad política “cuando, de manera expresa o (normalmente) implícita se atribuye o reconoce un margen de decisión propia a las autoridades competentes para que adopten una decisión valorando los aspectos y consecuencias políticas de la misma, incluida su propia estimación subjetiva o ideal de la solución correcta. En estos casos, el derecho es solo un límite externo y necesariamente amplio, un marco de reglas en el que se desarrolla la vida política democrática, que admite como legítimas muy distintas opciones conforme al valor constitucional del pluralismo”¹⁹¹.

Todo lo anterior no implica, en ningún caso, que el ejercicio de las potestades discrecionales se encuentre exento de control. Por el contrario, como toda actuación de la Administración del Estado estas potestades están sometidas al control de juridicidad, solo que aquel debe ceñirse a un examen jurídico del asunto, excluyendo cualquier consideración de mérito, oportunidad o conveniencia. En dicho sentido, abundante jurisprudencia del Excmo. Tribunal Constitucional ha señalado que a dicha Magistratura “no le corresponde sustituir el juicio propio del legislador ni juzgar la sabiduría o mérito de los instrumentos que emplea, incluso si ellos conllevan diferencias, a condición de que estos instrumentos diferenciadores se presenten como razonablemente idóneos y proporcionales a los fines perseguidos”¹⁹².

Así las cosas, el Ministro o Ministra del Interior y Seguridad Pública tiene la competencia constitucional y legal para valorar las circunstancias fácticas, políticas y técnicas y, determinar aquello que -en palabras del propio Tribunal Constitucional-, será “bueno o malo, útil o inútil, necesario o innecesario, eficaz o ineficaz, adecuado o inadecuado, acertado o desacertado, acomodado o desacomodado, y en general conveniente o inconveniente” para proteger la seguridad pública y mantener el orden público. En base a dicha discrecionalidad, el Ministro o Ministra del Interior y Seguridad Pública dictará los actos de gobierno -como puede ser una política pública en materia de

¹⁹⁰ STC Rol N° 13968-23, c. 27.

¹⁹¹ Sánchez Morón, Miguel. 2013.Op. Cit., p. 95.

¹⁹² STC Rol N° 7.132-10, c. 1. En el mismo sentido: STC Rol N° 1.295 y 797.

seguridad- que estime razonables, necesarios, adecuados y proporcionales para alcanzar el bien común.

Así las cosas, lo que se me imputa en la presente acusación constitucional no es una falta en el ejercicio de mis atribuciones como Ministra del Interior y Seguridad Pública, sino que, lo que verdaderamente manifiestan los acusadores es no estar de acuerdo con el contenido de las políticas públicas que este gobierno ha diseñado e implementado para mantener el orden público y la seguridad pública en el país, las cuáles ellos mismos reconocen en reiteradas oportunidades que se han ejecutado.

Prueba de lo anterior es que no señalan los acusadores los hechos u omisiones específicos por los cuales se incumplirían las funciones señaladas en los artículos 1° y 3° letras b) y c) de la ley N° 20.502, limitándose a afirmar que la crisis de seguridad y ciertos hechos y delitos que solo constituyen ejemplos genéricos, requerirían de medidas más drásticas o eficaces, sin mencionar cuáles serían aquellas. Así, por ejemplo, en la página 63 del escrito de acusación, se señala: *“La habitualidad de estos hechos nos pone de manifiesto que sería necesario adoptar medidas extraordinarias por parte de la autoridad competente, es decir, la Ministra del Interior y Seguridad Pública, sin embargo nada de ello ocurre”*. No se indican cuáles serían aquellas supuestas medidas extraordinarias que esta Ministra de Estado no habría ejercido, ni cuál o cuáles leyes me conceden aquellas supuestas facultades extraordinarias para actuar.

De este modo, los acusadores pretenden utilizar esta herramienta excepcional del ordenamiento jurídico, sin siquiera especificar, detallar o enumerar cuáles son las acciones específicas que como Ministra de Estado no he ejercido. Esta omisión deliberada de los acusadores se debe a que este Ministerio efectivamente ha ejercido las funciones y atribuciones que la Constitución y las leyes le encomienda, evidenciado que lo que verdaderamente se reprocha en esta acusación es el mérito de aquellas decisiones.

Lo anterior es relevante pues la causal que se me imputa en este capítulo supone un examen jurídico de la actuación que he ejercido como Ministra de Estado y no de mérito. Como se ha explicado, la causal que se ha invocado guarda relación con infringir la Constitución y las leyes y haber dejado estas sin ejecución. Así las cosas, podrán los acusadores no estar de acuerdo con las políticas públicas que se han implementado para combatir la delincuencia y el crimen organizado, podrán legítimamente preferir la adopción de otro tipo de políticas en la materia, podrán incluso estar en contra de las que se han adoptado y descrito largamente en esta presentación; pero nada de ello los habilita para sostener que se ha infringido la Constitución y las leyes o que estas se han dejado sin ejecución.

Esta consideración es esencial en un estado democrático de derecho que se funda en el principio de legalidad y en la distribución de funciones entre los poderes del Estado. Como se ha aclarado, el artículo 24 de la Constitución Política confiere al Presidente de la República, en su calidad de máximo cargo de representación popular, la facultad para dictar las políticas públicas en materia aseguramiento del orden público. Ningún otro poder del Estado puede inmiscuirse en la esencia del ejercicio de dicha función bajo el único pretexto de no estar de acuerdo con la manera con el mérito de las decisiones políticas que se han adoptado.

IV. ESTA MINISTRA HA EJERCIDO SUS FUNCIONES DE CONTROL RESPECTO DE SUS ÓRGANOS DEPENDIENTES

En el primer capítulo acusatorio del libelo, se me imputa la falta de control sobre las actuaciones de mis dependientes de forma genérica, sin señalar a de forma expresa los órganos respecto de los cuales habría dejado de ejercer la debida dirección debiendo hacerlo y la forma en que lo anterior se materializa en una actuación que supone una infracción por parte de esta Ministra de la Constitución o las leyes, o su falta de ejecución. En realidad, los acusadores buscan responsabilizarme por las consecuencias de hechos lamentables que esta Administración busca prevenir y reparar, sin que respecto de aquellos exista un reproche al accionar en concreto de Carabineros o la PDI ni a la dirección que respecto de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública se ha entregado por parte de este Ministerio.

Para enfrentar la vaguedad de la imputación, es necesario detenerse brevemente en la estructura orgánica del Estado y describir las distintas entidades, competencias y relaciones orgánicas entre las instituciones que se relacionan con el Ministerio del Interior y Seguridad Pública. En el ejercicio de las competencias revisadas en la sección anterior, el Ministerio del Interior cuenta con una estructura orgánica con una diversidad de organismos que buscan colaborar en la consecución de los fines que le entrega el ordenamiento jurídico; además de otras entidades no dependientes y autónomas que concurren para el resguardo de los citados bienes jurídicos en nuestro país.

Como revisaremos a continuación, el Ministerio se estructura en tres Subsecretarías para dar cumplimiento a sus funciones de orden público y la seguridad pública interior; prevención, rehabilitación y reinserción social; y desarrollo regional y local –Interior, Prevención del Delito (en adelante, “SPD”) y Desarrollo Regional y Administrativo¹⁹³–.

¹⁹³ Órgano centralizado inmediato de la Ministra en el cumplimiento de las funciones relativas al desarrollo regional y local, formulando, ejecutando y evaluando planes y programas en el ámbito de sus competencias (artículo 7° de la ley N° 20.502).

En lo atinente a la presente acusación, la Subsecretaría del Interior concentra la dirección de otros organismos en materia de orden público y seguridad pública interior, vinculándose con las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública; el Servicio de Gobierno Interior de la República para la gestión de las funciones de gobierno interior que realizan los Delegados Presidenciales Regionales y Provinciales (en adelante, “DPR” y “DPP” respectivamente) como representantes del Presidente de la República en el territorio. A su vez, la Subsecretaría de Prevención del Delito desarrolla labores de prevención de la delincuencia que se enmarcan igualmente dentro de las funciones en análisis. Por su parte, existen otros organismos descentralizados, como el Servicio Nacional de Migraciones (en adelante, “SERMIG”) y el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (en adelante, “SENDA”) que, junto con las municipalidades, tienen competencias relevantes en la materia cuya coordinación se estructura alrededor de la Política Nacional de Seguridad Pública Interior para el resguardo del orden y seguridad pública a nivel regional, provincial y local. Todas dichas entidades se coordinan en sus competencias por medio de la Política Nacional de Seguridad Pública Interior.

En primer lugar, la Subsecretaría del Interior es un órgano centralizado colaborador inmediato de la Ministra en materias relativas a la seguridad pública interior, mantención del orden público y la coordinación territorial del gobierno, formulando, ejecutando y evaluando planes y programas en el ámbito de sus competencias. A su vez, le corresponde el procesamiento de información, tratamiento de datos y cumplimiento a las funciones de evaluación y control del Ministerio –pudiendo celebrar acuerdos y convenios con instituciones públicas y privadas, incluyendo municipalidades–¹⁹⁴. Le compete la relación administrativa con las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, disponiendo de una o más divisiones para relacionarse con Carabineros y la PDI y elaborando decretos, resoluciones, órdenes, oficios y todo acto orientado a la gestión del personal¹⁹⁵.

Por su parte, Carabineros es un órgano centralizado, policial técnico y de carácter militar que tiene por objeto garantizar, mantener, controlar y reestablecer el orden público y la seguridad pública interior en todo el país; junto con prevenir la comisión de delitos e investigarlos, cuando sean encomendados por las autoridades competentes; el resguardo de las fronteras; y la fiscalización y control de las personas que desarrollen vigilancia privada. Es un cuerpo policial armado esencialmente obediente, no deliberante, profesional, jerarquizado y disciplinado que integra la fuerza pública y se encuentra

¹⁹⁴ Artículo 9º de la ley N° 20.502.

¹⁹⁵ Artículo 10 de la ley N° 20.502.

autorizado para hacer uso de la fuerza, cuando sea estrictamente necesaria y en la medida o proporción requerida para el desempeño de sus funciones¹⁹⁶.

Como señalamos, Carabineros se vincula administrativamente por medio de la Subsecretaría del Interior y se relaciona con los demás ministerios a través de aquella. A su vez, se relaciona con el DPR, DPP y autoridades regionales, provinciales o comunales por medio de las altas reparticiones y unidades¹⁹⁷⁻¹⁹⁸. Su personal se somete a su ley orgánica, estatuto, Código de Justicia Militar y reglamentación interna; cuenta con normas especiales de rango constitucional para su incorporación, nombramiento, ascenso y retiro, correspondiendo al Presidente de la República nombrar al General Director¹⁹⁹.

Finalmente, Carabineros presta auxilio de la fuerza pública frente a solicitudes judiciales y administrativas en el ejercicio de sus atribuciones y colabora con los fiscales del Ministerio Público, sin perjuicio de las actuaciones que puede realizar sin mediar instrucción²⁰⁰.

Por su parte, la Policía de Investigaciones es un órgano centralizado, policial técnico y científico que tiene por objeto garantizar el orden público y la seguridad pública interior; desarrollar la investigación especializada de todos los delitos, especialmente aquellos complejos y relacionados con el crimen organizado; evitar la perpetración de hechos delictuosos y de actos atentatorios contra la estabilidad de los organismos del Estado; efectuar el control de ingreso y egreso de personas al territorio nacional y fiscalizar la permanencia de extranjeros. Es un cuerpo policial sometido a un régimen jerárquico y disciplinario estricto y se encuentra autorizado para hacer uso de la fuerza, cuando sea estrictamente necesaria y en la medida o proporción requerida para el desempeño de sus funciones²⁰¹. Esta policía igualmente se vincula administrativamente por medio de la Subsecretaría del Interior y relaciona con los demás ministerios por medio de aquella. A su

¹⁹⁶ Artículo 101 de la Constitución Política; artículo 1º, 2º, 2º bis, 2º quáter y 3º de la ley Nº 18.961 orgánica constitucional de Carabineros.

¹⁹⁷ Artículo 1º de la ley Nº 18.961. Dentro de las categorías de la estructura institucional de Carabineros, las altas reparticiones son cualquier organismo institucional cuyo mando sea ejercido por un Oficial General; las reparticiones aquellas que tienen un Oficial Superior o un Oficial Jefe del grado de teniente Coronel; y las unidades con las comisarías, grupos, subcomisarias, secciones de la Dirección General o cualquier servicio u organismo institucional cuyo mando sea ejercido por un Mayor o Capitán. Artículo 10 del decreto supremo Nº 77 del Ministerio de Defensa del año 1977, que establece el reglamento de organización de Carabineros de Chile Nº 1.

¹⁹⁸ Toda orden o norma general que dicten los miembros del Alto Mando Policial deberá ser informada al Ministerio en el plazo de quince días corridos desde su dictación. Artículo 4º quáter de la ley Nº 18.961.

¹⁹⁹ Artículo 102, 104 y 105 de la Constitución Política; y artículo 2º de la ley Nº 18.961 orgánica constitucional de Carabineros. Dada la especial naturaleza de la institución, su personal no puede pertenecer a partidos políticos ni organizaciones sindicales y otros organismos que pueden contraponerse a sus funciones.

²⁰⁰ Artículo 4º de la ley Nº 18.961.

²⁰¹ Artículo 101 de la Constitución Política; artículo 1º, 1º bis, 1º ter y 4º del decreto ley Nº 2.460 del Ministerio de Defensa Nacional del año 1979 que dicta ley orgánica de Policía de Investigaciones de Chile.

vez, se relaciona el DPR, DPP y autoridades regionales, provinciales o comunales por medio de las jefaturas de zona, prefecturas, comisarías y unidades menores²⁰²⁻²⁰³.

La función principal de la PDI es la investigación de delitos de conformidad a las instrucciones del Ministerio Público, las autoridades judiciales o administrativas –sin perjuicio de las actuaciones que puede realizar sin mediar instrucción– y prestar cooperación a los tribunales con competencia criminal²⁰⁴.

Finalmente, el control migratorio le demanda a la PDI controlar el ingreso y egreso y registrar los hechos en el Registro Nacional de Extranjeros –sin perjuicio de las facultades del Servicio Nacional de Aduanas–; fiscalizar la estadía de extranjeros en el país; denunciar al SERMIG de las infracciones; ejecutar las medidas de expulsión; y requerir datos para la adecuada notificación de procedimientos de expulsión. A su vez, deberá someter su actuar a las instrucciones de la Subsecretaría del Interior²⁰⁵.

En el caso de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, de conformidad con las directrices emanadas por la Subsecretaría del Interior, les corresponde a sus órganos superiores la elaboración de un Plan Estratégico de Desarrollo Policial que establezca los objetivos institucionales por un periodo de seis años, definiendo la distribución de recursos humanos y logísticos, junto con lineamientos de compras e inversiones considerando prioridades estratégicas; y elaborar un Plan Anual de Gestión Operativa y Administrativa para la ejecución del señalado plan estratégico que deberá ser aprobado por la señalada Subsecretaría. Ambos documentos serán supervisados y evaluados por el Alto Mando Policial –en conjunto con la Subsecretaría, a la que dará cuenta de los resultados semestralmente–, encomendando programas, proyectos y tareas a las jefaturas responsables de su ejecución; otorgando lineamientos y directrices; y calendarizando el trabajo de acuerdo a prioridades y jerarquías²⁰⁶.

En segundo lugar, dentro de la estructura del Ministerio del Interior encontramos el Servicio de Gobierno Interior de la República, órgano centralizado mediante el cual el Presidente de la República ejerce el gobierno interior del Estado, incluyendo el aseguramiento del orden público, la supervigilancia de servicios públicos, la prevención y

²⁰² Artículo 1º del decreto ley N° 2.460.

²⁰³ Toda orden o norma general que dicten los miembros del Alto Mando Policial deberá ser informada al Ministerio en el plazo de quince días corridos desde su dictación. Artículo 5º septies del decreto ley N° 2.460.

²⁰⁴ Artículo 4º y 5º del decreto ley N° 2.460.

²⁰⁵ Artículo 166 y 167 de la ley N° 21.325 de migración y extranjería.

²⁰⁶ Artículo 3º ter, 3º quáter y 4º bis de la ley N° 18.961 y artículo 5º bis, 5º ter, 5º quáter y 5º septies del decreto ley N° 2.460.

atención de desastres y gestión de extranjería²⁰⁷⁻²⁰⁸. Por medio de este organismo, cuyo jefe de servicio es el Subsecretario del Interior, se direcciona el trabajo de los DPR y DPP.

Por su parte, el Delegado Presidencial Regional es el órgano centralizado encargado del gobierno interior de cada región en tanto representante natural e inmediato del Presidente de la República en el territorio de su jurisdicción. Debe mantener al Mandatario informado y ejercer sus competencias de acuerdo a las instrucciones que le entregue el Ministerio; velar por el respeto a la tranquilidad, orden público y resguardo de las personas y los bienes; y requerir el auxilio de la fuerza pública²⁰⁹.

A su vez, el Delegado Presidencial Provincial es el órgano territorialmente desconcentrado del DPR y correspondiéndole la ejecución de las tareas de gobierno interior –especialmente mantener en la provincia el orden público y la seguridad de sus habitantes y bienes, junto con aplicar las disposiciones de extranjería y requerir el auxilio de la fuerza pública en el territorio–; la supervigilancia de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de la función administrativa de la provincia que dependan o se relacionen con el Presidente a través de un ministerio y la supervisión de sus programas y proyectos de desarrollo²¹⁰⁻²¹¹.

En tercer lugar, como se desarrollará pormenorizadamente en el capítulo siguiente, el Servicio Nacional de Migraciones es un servicio público descentralizado que se relaciona con el Presidente de la República por medio de la Subsecretaría del Interior que tiene por objeto elaborar una Política Nacional de Migraciones, junto con las acciones, planes y programas para su ejecución; autorizar o denegar el ingreso, la estadía –incluyendo residencia, permanencia y tramitación de cartas de nacionalización– y el egreso de las personas extranjeras al país –incluyendo su determinación, sin perjuicio de las facultades que tengan las policías y autoridad migratoria exterior–; recopilar, analizar y almacenar los antecedentes relevantes de migraciones en el país y mantener el Registro Nacional de Extranjeros; determinar la expulsión de extranjeros –sin perjuicio de las competencias del Subsecretario del Interior–; aplicar sanciones administrativas; ejecutar los mecanismos de regularización de extranjeros en situación irregular mediante permisos de residencia

²⁰⁷Las labores de gobierno interior se refieren al aseguramiento del orden público, supervigilancia de servicios públicos, prevención y atención de desastres y gestión de extranjería. Historia de la ley N° 20.990, Mensaje p. 5.

²⁰⁸ Artículo 1° del decreto con fuerza de ley N° 22 del Ministerio de Hacienda del año 1959, que fija el texto de la ley orgánica del Servicio de Gobierno Interior de la República; deroga la Ley de Régimen Interior de 22 de diciembre de 1885. A su vez, Contraloría General de la República, dictamen N° N° 475 del año 2016; N° 2.184 del año 2017; N° 7.817 del año 2020; y 49.382 del año 2012.

²⁰⁹ Artículo 115 bis de la Constitución Política y artículo 1° y 2° letra a), b) y c) de la ley N° 19.175, orgánica constitucional de gobierno y administración regional.

²¹⁰ Artículo 115 bis y 116 de la Constitución Política y artículo 3° y 4° letra a), b), d) y j) de la ley N° 19.175.

²¹¹ Artículo 5° de la ley N° 21.073. Respecto de la naturaleza jurídica de las entidades, los DPR y DPP son órganos del Servicio de Gobierno Interior que quedan comprendidos dentro de su planta y escalafones.

temporal, de conformidad con las instrucciones del Subsecretario del Interior y de acuerdo a los objetivos de la política nacional señalada; elaborar y desarrollar programas para la promoción de los derechos y obligaciones de los extranjeros, incluyendo los trámites necesarios para permanecer en el país²¹².

Luego, el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol es igualmente un servicio público descentralizado que se relaciona con el Presidente de la República por medio del Ministerio que tiene por objeto la ejecución de las políticas en materia de consumo de estupefacientes, sustancias psicotrópicas e ingestión abusiva de alcohol; tratamiento, rehabilitación y reinserción social de las personas afectadas por dichos estupefacientes y sustancias psicotrópicas; además de la elaboración de una Estrategia Nacional de Drogas y Alcohol, la coordinación de su implementación y el apoyo técnico en su ejecución²¹³.

Le corresponde colaborar con la Ministra y la SPD en la elaboración de políticas en el ámbito de sus competencias; impulsar, apoyar y ejecutar los programas y proyectos del Ministerio o servicios públicos en la materia, técnica y financieramente; elaborar, aprobar y desarrollar programas de capacitación y difusión; administrar el fondo y los bienes decomisados de conformidad con la ley N° 20.000; mantener información sobre objetivos, metas, entidades, presupuestos y acciones durante la ejecución y evaluación de los planes y programas del servicio, entre otras. Queda sujeto a las normas del sistema de alta dirección pública²¹⁴.

En cuarto lugar, nos encontramos con las municipalidades como corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tienen por objeto satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de sus comunas. Dentro de sus competencias compartidas, les corresponde el desarrollo, implementación, evaluación, promoción, capacitación y apoyo de acciones de prevención social y situacional; celebrar convenios para la aplicación de asistencia a víctimas reinserción social y de asistencia a víctimas; adoptar de medidas en el ámbito de la seguridad pública a nivel comunal –sin perjuicio de las funciones del Ministerio y de las Fuerzas de Orden y Seguridad—²¹⁵⁻²¹⁶.

²¹² Artículo 156, 157 de la ley N° 21.325. El servicio queda sujeto a las normas del sistema de alta dirección pública.

²¹³ Artículo 18 y 19 de la ley N° 20.502.

²¹⁴ Artículo 18 y 19 de la ley N° 20.502.

²¹⁵ Artículo 3º letra j) de la ley N° 18.695 orgánica constitucional de municipalidades.

²¹⁶ *“La normativa que establece que cada municipio podrá llevar a cabo directamente planes y programas en materia de prevención y seguridad ciudadana es constitucional, en el entendido que la nueva atribución de las municipalidades no afecta las atribuciones y funciones privativas de las Fuerzas de Orden y Seguridad*

Finalmente, las distintas entidades se coordinan mediante la Política Nacional de Seguridad Pública Interior²¹⁷⁻²¹⁸, que debe proponer el Ministerio al Presidente, coordinando su implementación –pudiendo encomendar las acciones y programas de los demás ministerios y servicios públicos–; evaluándola periódicamente –decidiendo aquellas que se implementan, continúan, modifican o terminan–; y actualizándola con la asesoría del Consejo Nacional de Seguridad Pública Interior²¹⁹⁻²²⁰.

La ejecución de la Política Nacional de Seguridad Pública Interior a nivel regional, provincial y local se realiza mediante los delegados presidenciales regionales, celebrando acuerdos o convenios con instituciones públicas y privadas, incluyendo municipalidades; evaluando el desarrollo de planes y programas ejecutados en dicho territorio y disponiendo estudios o encuestas relativas a su ejecución; e implementando medidas de prevención de la delincuencia, disminución de violencia y reincidencia delictual. A su vez, les corresponde coordinar con los municipios las materias de seguridad pública con objeto de que la Política Nacional de Seguridad Pública Interior refleje la realidad local, estableciendo instancias para recibir sus propuestas y las de los DPP²²¹.

Para la implementación y coordinación de la Política Nacional de Seguridad Pública Interior, el DPR cuenta con la asesoría del Consejo Regional de Seguridad Pública Interior,

Pública dentro del correspondiente territorio comunal". STC rol N° 10376-INA de fecha 13 de julio del año 2021, considerando 24°.

²¹⁷ Si bien no existe una Política Nacional de Seguridad Pública Interior en los términos establecidos por la ley N° 20.502 –publicada el año 2011–, con fecha 13 de octubre del año 2022 la Ministra Tohá instruyó la elaboración de una propuesta en sesión del Consejo Nacional de Seguridad Pública cuyo contenido fue presentado ante dicho organismo con fecha 28 de junio del año 2024. Para dichos efectos, se toma como antecedente para actualización la Política Nacional de Seguridad Ciudadana elaborada por el Presidente Lagos el año 2004.

Al respecto: <https://www.interior.gob.cl/noticias/2024/06/28/ministra-toha-concreta-ultimos-pasos-para-una-nueva-politica-nacional-de-seguridad-publica/#:~:text=La%20PNSP%20es%20el%20instrumento,Consejo%20Nacional%20de%20Seguridad%20P%C3%BAblica>. [última consulta: 03.10.2024].

²¹⁸ Entre los años 2006-2010 se plantea la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, antecedente de las modificaciones al Ministerio de la ley N° 20.502 del año 2011; entre los años 2010-2014 se propone la creación de la Subsecretaría de Prevención del Delito mediante el Plan Chile Seguro y se crea el Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención de la Violencia y el Delito: Seguridad para todos; el año 2018 ese presenta el Acuerdo nacional por la Seguridad Pública; y el año 2022 se presentó el Plan Nacional de Seguridad Pública y Prevención del Delito. Al respecto: https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/33719/1/N_75_22_Seguridad_Ciudadana.pdf [última consulta: 03.10.2024].

²¹⁹ Artículo 3° letra a) y c) de la ley N° 20.502.

²²⁰ El Consejo Nacional de Seguridad Pública Interior es presidido por el Ministro del Interior e integrado por el Ministro de Justicia, el Subsecretario del Interior, el Subsecretario de Prevención del Delito, el Subsecretario de Justicia, un representante de la Corte Suprema, el Fiscal Nacional del Ministerio Público, el Defensor Nacional de la Defensoría Penal Pública, el General Director de Carabineros de Chile, el Director General de la Policía de Investigaciones de Chile, el Director Nacional de Gendarmería de Chile, el Director Nacional del Servicio Nacional de Menores, el Director Nacional del Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol y el Presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades. Artículo 6° de la ley N° 20.502.

²²¹ Artículo 14 y 15 de la ley N° 20.502.

Si bien la ley N° 20.502 habla de los intendentes, la ley N° 21.073 que regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales y la ley N° 21.074 de fortalecimiento de la regionalización del país separaron las funciones de gobierno interior y gobierno regional que reunía el intendente en las figuras del DPR y DPP, por un lado; y del gobernador regional, por otro.

debiendo coordinar y considerar la información antecedentes y estadísticas que le provean los consejos comunales de seguridad pública de la región y remitir acta de las sesiones al Subsecretario de la SPD²²².

A las municipalidades les compete elaborar, aprobar, ejecutar y evaluar el plan de seguridad pública comunal –considerando las observaciones realizadas por el consejo comunal de seguridad pública–; y podrá crear el cargo de director de seguridad pública como colaborador del alcalde en la coordinación y gestión de las tareas propias de la naturaleza de la función –informando a la SPD y al DPR–, junto con hacer seguimiento al antedicho plan. Los planes y programas en materia de prevención y de seguridad ciudadana podrán desarrollarse por la municipalidad de forma directa, siempre que sean coherentes con la Política Nacional de Seguridad Pública Interior²²³⁻²²⁴.

Considerando la orgánica reseñada, la multiplicidad de atribuciones ministeriales y sectoriales y el denso entramado de instituciones que colaboran e interactúan en el ámbito de la seguridad pública resulta muy difícil para esta Ministra responder frente a la imprecisión del reclamo deducido por los acusadores. Respecto de los órganos centralizados, en particular, las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, ellas se relacionan con el Ministerio por medio de la Subsecretaría del Interior, disponiendo en la misma ley detalladas vías para dar cuenta de los resultados, compromisos y avances de su gestión de forma calendarizada. Dichas obligaciones han sido cabalmente cumplidas por parte de esta Ministra y de las distintas autoridades del Ministerio, según hemos explicitado latamente en el presente escrito.

A su vez, el resguardo del orden público y la seguridad pública interior supone un complejo entramado de instituciones que se vinculan con otros órganos, autonomías constitucionales y Poderes del Estado para el cumplimiento de sus funciones en todo el territorio nacional y de acuerdo a los distintos niveles territoriales. El reclamo contenido en el presente capítulo desconoce la densidad de relaciones y competencias que dicha labor

²²² El Consejo Regional de Seguridad Pública Interior es presidido por el DPR e integrado por el DPP, los alcaldes de los municipios de la región, el Secretario Regional Ministerial de Justicia, un representante de la Corte de Apelaciones respectiva, el Fiscal Regional del Ministerio Público, el Defensor Regional de la Defensoría Penal Pública, el Jefe de Zona de Carabineros, el Jefe de Región Policial de la PDI, el Director Regional de Gendarmería, el Director Regional del SENAME y el Director Regional del SENDA. Artículo 16 de la ley N° 20.502.

²²³ Artículo 5° letra l), 16 bis, 104 A de la ley N° 18.695 y artículo 15 de la ley N° 20.502.

²²⁴ El consejo comunal de seguridad pública es presidido por el alcalde y lo integrarán el DPR o DPP; dos concejales electos; el oficial o suboficial de Fila de Orden y Seguridad de Carabineros; el oficial policial de la PDI; el fiscal adjunto de la fiscalía local correspondiente del Ministerio Público; dos representantes del consejo comunal de organizaciones de la sociedad civil electos; el director de seguridad pública en calidad de Secretario Ejecutivo; un funcionario municipal; un representante de la repartición de Gendarmería; un representante de la repartición del SENAME; y un representante de la repartición del SENDA. Integran miembros adicionales considerando el territorio o en los casos en que se trate de consejos intercomunales, de acuerdo al artículo 104 B y 104 C de la ley N° 18.695.

exige, estableciendo sobre esta Ministra un estándar de actuación que no le entrega la Constitución, las leyes o el ordenamiento jurídico. Por el contrario, este Ministerio y sus órganos dependientes y tutelados han desempeñado un rol activo para responder a las difíciles circunstancias por las que atraviesa nuestro país, liderando una serie de políticas, planes y programas para el resguardo de los ciudadanos. Una acusación por falta de control sobre la labor de los subordinados exige, para poder prosperar, por una parte, individualizar el órgano respecto del que no se ha ejercido el control, pero, además, individualizar una infracción en el órgano o funcionario subordinado que, con conocimiento del superior jerárquico, se haya cometido. Ninguna de estas cuestiones se menciona en el libelo acusatorio, por la sencilla razón de que ello no ha tenido lugar.

V. ESTA MINISTRA HA EJERCIDO SUS FUNCIONES RELACIONADAS CON LA TRAMITACIÓN DE LA AGENDA LEGISLATIVA DE SEGURIDAD

Los acusadores sostienen que existiría también responsabilidad en materia de tramitación de la agenda legislativa de seguridad debido a que concurriría la causal de inejecución de la ley por mi parte al no hacer valer las atribuciones entregadas por la Constitución y las leyes para resguardar la seguridad de la Nación.

Sobre esta materia, debe precisarse que las atribuciones que expresamente reconoce la Constitución respecto de los Ministros de Estado en relación con el Congreso Nacional se remiten a lo dispuesto en su artículo 37 en lo referido a la asistencia voluntaria de los Ministros al H. Congreso y a las citaciones para concurrir a sesiones especiales, tal como se señaló anteriormente.

Sin perjuicio de lo anterior, el reproche respecto del cual se me atribuye responsabilidad constitucional excede lo dispuesto por el artículo 37 de la Constitución Política. A su vez, debe señalarse que en ningún momento se precisa adecuadamente qué atribución específica sería la que se está vulnerando. Lo único que se señala es que *“otro ámbito de responsabilidad de la Ministra Tohá tiene que ver con tramitación de la agenda de seguridad”* (p. 64) y más adelante se hace referencia a la labor del Presidente de la República como órgano colegislador, sin que se mencione en ningún momento mi responsabilidad en cuanto al conjunto de herramientas con las que cuenta el Poder Ejecutivo respecto de dicho rol, tal como la presentación de las urgencias o el ejercicio de la iniciativa exclusiva del Mandatario.

Ahora bien, para dilucidar adecuadamente la labor de los Ministros de Estado respecto del proceso de formación de las leyes es necesario señalar que tales autoridades coadyuvan al Presidente de la República en el ejercicio de la atribución reconocida por el

artículo 32 N° 1 de la Constitución Política, referida a concurrir a la formación de las leyes con arreglo a la Constitución, sancionarlas y promulgarlas.

Sobre esta atribución, el Jefe de Estado se encuentra habilitado de múltiples maneras para concurrir a la formación de una ley: ya sea mediante la presentación de un proyecto de ley a través de un mensaje, concentrando un conjunto de materias de iniciativa exclusiva del Ejecutivo; a través de la presentación de urgencias; por medio de indicaciones, en términos similares a los parlamentarios; en virtud de la intervención que puede realizar el Gobierno, a través de Ministros de Estado y Subsecretarios, eventualmente, para ejercer el derecho a voz respecto de la tramitación de un determinado proyecto de ley, en relación con el artículo 37; y, finalmente, en la presentación de observaciones y vetos a fin de reemplazar total o parcialmente un determinado proyecto de ley²²⁵.

Como se observará a continuación, esta Ministra ha ejercido un rol proactivo en cada una de estas vías de intervención del Poder Ejecutivo en el proceso de formación de las leyes, impulsando intensamente una agenda legislativa en materia de seguridad a partir del conjunto de atribuciones colegisladoras.

Por su parte, los acusadores afirman que la presente Administración es uno de los principales responsables de la demora de la tramitación de los proyectos de ley ante este H. Congreso, ya que éste no habría utilizado la facultad de disponer de urgencias para las iniciativas, así como tampoco habría impulsado proyectos de ley que sean de iniciativa exclusiva por comprometer gasto público o crear nuevas funciones y atribuciones de órganos públicos.

A este respecto, llama la atención que no se hace referencia concreta a ningún proyecto de ley que se encontraría siendo demorado por responsabilidad del Poder Ejecutivo. Dicho de otra manera, se atribuye una responsabilidad sin que rigurosamente se haya demostrado cuáles son los casos en que el Gobierno no habría ejercido sus facultades.

Esta Ministra ha impulsado fuertemente una agenda legislativa en materia de seguridad, haciendo pleno ejercicio de las atribuciones colegisladoras que le entregan la Constitución y las leyes. A continuación, revisaremos las competencias en dicha materia con las que cuenta la Administración y explicitaremos la manera en que han sido ejercidas.

²²⁵ Cea, José Luis. 2013.Op. Cit.

1. INICIATIVA EXCLUSIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

En primer lugar, en relación con la iniciativa del Presidente de la República para proponer leyes al H. Congreso Nacional, la Constitución Política reconoce en su artículo 65 la iniciativa exclusiva para determinadas materias, entre ellas, la creación de nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos o de las empresas del Estado; suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones.

A lo anterior debe considerarse, en términos generales, que el Congreso Nacional no tiene atribuciones para comprometer el gasto público, sino únicamente podrá aceptar, disminuir o rechazar los servicios, empleos, emolumentos, préstamos, beneficios, gastos y demás iniciativas que sobre la materia proponga el Presidente de la República, conforme dispone el inciso final del citado artículo de la Carta Magna.

Aquella facultad ha sido utilizada en materia de seguridad por parte de este Gobierno mediante el ingreso de mensajes y el patrocinio de una serie de proyectos de ley relacionados con el fortalecimiento de las instituciones y la persecución del crimen organizado, cuyo contenido es materia de iniciativa exclusiva de ley.

A continuación y a modo ilustrativo, menciono algunos de ellos. En primer lugar, el proyecto de ley que crea el Ministerio de Seguridad Pública (boletín N° 14614-07), que busca constituir este nuevo ministerio en el colaborador directo e inmediato del Presidente de la República en todo aquello que diga relación con la seguridad pública. Este proyecto fue ingresado en 2021 como mensaje del ex Presidente Sebastián Piñera y ha sido objeto de indicaciones y urgencias por este Gobierno. Actualmente se encuentra en Comisión Mixta con urgencia de discusión inmediata y esperamos que pueda aprobarse y despacharse a ley en el plazo más breve posible.

En segundo lugar, el proyecto de ley que crea el Servicio Nacional de Acceso a la Justicia y la Defensoría de Víctimas de Delitos (boletín N° 13991-07), que busca desarrollar un servicio público y descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, que facilite el acceso a la justicia a personas naturales víctimas de delitos mediante el otorgamiento de asesoría y representación jurídica. Este proyecto de ley fue ingresado en 2021 por la Administración del ex Presidente Sebastián Piñera y ha sido objeto de indicaciones y urgencias por la presente Administración. Actualmente se encuentra en segundo trámite constitucional en el Senado con urgencia suma y es parte de los proyectos priorizados conjuntamente con este H. Congreso.

En tercer lugar, el proyecto de ley que fortalece y moderniza el Sistema de Inteligencia del Estado (boletín N° 12234-02), reformando el actual Sistema de Inteligencia

del Estado en su organización y funcionamiento para avanzar hacia un sistema moderno, integrado y funcional, y así fortalecer el resguardo de la seguridad pública. Este proyecto de ley fue ingresado como mensaje durante el primer año de gobierno del ex Presidente Piñera y ha sido indicado por este Gobierno. Se encuentra actualmente calificado con urgencia suma, en segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados y Diputadas y también es parte de los proyectos priorizados que esperamos puedan despacharse prontamente.

En cuarto lugar, el proyecto de ley que Crea el Subsistema de Inteligencia Económica y establece otras medidas para la prevención y alerta de actividades que digan relación con el crimen organizado (boletín N° 15975-25), cuyo objetivo es perseguir la ruta del dinero proveniente del lavado de activos, financiamiento del terrorismo y otros delitos vinculados al crimen organizado, a través de la creación de nuevos métodos, tales como el análisis de datos, la trazabilidad de operaciones, el levantamiento del secreto bancario, entre otros. Este proyecto fue ingresado en mayo de 2023 como mensaje del Presidente Gabriel Boric. Durante su tramitación ha sido objeto de indicaciones y actualmente tiene una urgencia de discusión inmediata.

En quinto lugar, el proyecto de ley para la Protección de la infraestructura crítica del país (boletín N° 16143-02), –que, dicho sea de paso y a contrario como lo plantean los acusadores en el escrito, todavía no es ley de la República-, cuya finalidad es regular las obligaciones a las que están sometidos los organismos públicos y entidades privadas a cargo de la infraestructura crítica del país y los criterios específicos para la identificación de estos. Este proyecto fue ingresado en agosto de 2023 como un mensaje del Presidente Gabriel Boric y actualmente cuenta con urgencia de discusión inmediata.

En sexto lugar, el proyecto de ley que Modifica diversos cuerpos legales, en materia de fortalecimiento del Ministerio Público (boletín N° 16374-07), cuyo objetivo es fortalecer la labor de las fiscalías regionales mediante la creación de unidades especializadas dedicadas a la tramitación de causas de mayor complejidad, fortalecer la atención de víctimas y testigos y crea la Unidad de Supervisión de la Persecución Penal. El proyecto de ley fue ingresado al Senado en octubre del 2023 como mensaje de este Gobierno y cuenta con urgencia suma.

En séptimo lugar, el proyecto de ley que Modifica la ley N° 18.695, orgánica constitucional de Municipalidades, y otros cuerpos legales, con el objeto de fortalecer la institucionalidad municipal en materia de seguridad pública y prevención del delito (boletín N° 15940-25), el que crea nuevos actores en materia de seguridad municipal, tales como los inspectores de seguridad municipal y las organizaciones comunitarias funcionales de

seguridad, para fortalecer la institucionalidad municipal en la materia. Este proyecto fue ingresado en mayo de 2023 por nuestra Administración y actualmente se encuentra en segundo trámite constitucional en el Senado, calificado con urgencia suma y dentro de las priorizaciones legislativas realizadas en conjunto con este H. Congreso Nacional.

Finalmente, es posible mencionar el proyecto de ley que establece una ley marco sobre seguridad e infraestructura crítica de la información, ya publicada en abril del presente año (ley N° 21.663), la cual crea la Agencia Nacional de Ciberseguridad.

2. PRESENTACIÓN DE URGENCIAS PRESIDENCIALES

Otra de las atribuciones en que se observa el impulso del Ejecutivo en las iniciativas legales corresponde a la presentación de las urgencias. De conformidad con el artículo 74 de la Constitución Política, el Presidente de la República tiene la facultad de hacer presente urgencias al Parlamento para el despacho de los proyectos de ley, procedimiento que permite al Ejecutivo otorgar preferencia en el despacho de proyectos o acuerdos por el Congreso, reducir ciertas instancias o agilizar la formación de la ley, y limitar en ciertos casos la procedencia de indicaciones. Se trata de una potestad exclusiva y discrecional del Presidente de la República.

La Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, por su parte, regula la tipología y procedimiento de presentación de urgencias entre sus artículos 26 a 29. Sobre lo primero, establece tres tipos de urgencias para el despacho de proyectos de ley de conformidad con el plazo que entrega para su despacho: simple, suma y discusión inmediata, variando sus plazos de acuerdo al trámite en que se encuentre el proyecto de ley. En primer y segundo trámite constitucional, la urgencia simple dura 30 días, la suma 15 y la discusión inmediata 6, todos días corridos. A lo largo de las disposiciones legales indicadas, se precisa además los efectos de cada una de las urgencias.

Este gobierno ha desplegado todas las atribuciones que le entrega la Constitución y la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, como puede apreciarse en los hechos. Para ejemplificar lo anterior, es posible señalar que actualmente existen 40 proyectos de la agenda de seguridad calificados con urgencia, de los cuales tres tienen urgencia de discusión inmediata y pertenecen a los proyectos priorizados en conjunto con este H. Congreso. Adicionalmente, debe destacarse que proyectos muy relevantes que ya han sido aprobados, han podido tener una tramitación expedita gracias a las urgencias ingresadas por el Gobierno.

Tal como lo mencionan los acusadores, para el cumplimiento de la agenda legislativa priorizada de seguridad se acordaron distintos plazos de despacho de cada uno

de ellos. De esta manera, se acordó despachar durante los días siguientes al acuerdo, 3 proyectos de ley; en 75 días, 13 proyectos de ley; en 150 días, 8 proyectos de ley, y antes del fin de año, 7 proyectos de ley.

A despachar durante los días siguientes al acuerdo. Así, a modo ilustrativo, los siguientes proyectos de ley que formaron parte de la agenda legislativa priorizada en seguridad 2023 – 2024 fueron calificados con alguna urgencia para lograr el plazo acordado: la ley N° 21.571, que Modifica el Código Penal para sancionar la conspiración para cometer el delito de homicidio calificado por premio, promesa remuneratoria o ánimo de lucro, la que fue despachada el 24 de abril de 2023, es decir, diez días después de celebrado el acuerdo, gracias a su calificación con urgencia suma por instrucción de esta Ministra. Y la ley N° 21.595, de Delitos Económicos, la que fue calificada con discusión inmediata en cuatro oportunidades y, anteriormente, en reiteradas oportunidades, con urgencia suma. Ambos formaron parte de los proyectos de ley a ser despachados dentro del plazo de los días siguientes al acuerdo ²²⁶.

A despachar dentro de los 75 días siguientes al acuerdo. Cabe indicar que igualmente todos ellos ya son ley de la República y todos ellos fueron calificados con alguna urgencia legislativa. A modo ilustrativo, se destacan los siguientes: ley N° 21.589, que Modifica la ley N° 21.325, de Migración y Extranjería, con el objeto de agregar formas alternativas de notificación del inicio de los procedimientos de expulsión; la ley N° 21.655, que Modifica la ley N° 20.430, para establecer una etapa inicial del procedimiento de determinación de la condición de refugiado y la ley N° 21.325, en relación con la medida de reconducción o devolución inmediata de personas extranjeras que ingresen en forma irregular al territorio nacional, la que fue calificada en reiteradas oportunidades con urgencia suma durante su tramitación; y la ley N° 21.602, que Modifica los requisitos para ser llamado al Servicio en Carabineros de Chile, igualmente calificada con urgencia suma a lo largo de su tramitación.

A despachar dentro de los 150 días siguientes al acuerdo y hasta fin de año. De estos proyectos ocho ya son ley²²⁷ y siete se encuentran aún pendientes de tramitación.

²²⁶ Los tres proyectos de ley que forman parte de dicho plazo ya son ley. A las dos leyes mencionadas, cabe agregar la ley N° 21.567, que Modifica la ley N° 20.931, para ampliar las facultades de control policial para efectos de aplicar las medidas establecidas en la ley N° 21.325, de Migración y Extranjería, la que fue publicada el 29 de abril de 2023 y despachada del Congreso Nacional el 19 de abril de 2023, es decir, cinco días después de acordada la agenda priorizada de seguridad.

²²⁷ A saber: ley N° 21.610, que Modifica el Código Aeronáutico para hacer exigible el listado de pasajeros en el transporte aéreo nacional; la ley N° 21.632, que Modifica diversos cuerpos legales para fortalecer la legislación en materia de contrabando; la ley N° 21.635, que Modifica el Código Procesal Penal para incorporar nuevos criterios de procedencia de la medida cautelar de prisión preventiva; la ley N° 21.659, sobre Seguridad Privada; la ley N° 21.636, que Establece reglas especiales tratándose de la construcción, alteración, ampliación, reparación o reconstrucción de establecimientos penitenciarios y modifica otros cuerpos legales;

En todos aquellos pendientes de despacho he instruido su calificación con alguna urgencia legislativa, ya sea discusión inmediata o urgencia suma.

En consecuencia, a diferencia de lo que quieren asentar los acusadores, la agenda legislativa priorizada de seguridad 2023 – 2024 ha tenido avances significativos y, en parte, ello se debe a su calificación con alguna urgencia legislativa para asegurar su pronto despacho. Por lo anterior, resulta inexplicable la afirmación relativa a que de los 31 proyectos de ley que componen la agenda sólo habrían sido aprobados y publicados como ley de la República cinco de ellos. Lo cierto es, que hoy 24 de ellos ya son ley de la República.

3. AVANCE DE LA AGENDA LEGISLATIVA DE SEGURIDAD

Además del mencionado ejercicio de todas las atribuciones con las que cuenta el poder ejecutivo para impulsar y avanzar en la agenda legislativa de seguridad, que ha dado como fruto la aprobación de las leyes recién mencionadas, es imprescindible señalar que adicionalmente, en la actualidad se sigue avanzando en muchas materias relevantes en conjunto con este H. Congreso.

Así, tal como lo referí, como ministerio llevamos una enérgica agenda legislativa en materia de seguridad, dentro de la cual otros dos ejes relevantes a destacar son el control de la migración irregular, por un lado, y la protección y el resguardo de los bienes jurídicos de la libertad personal y la seguridad individual, por el otro.

Dentro del primero, a modo ilustrativo, cabe destacar los siguientes proyectos de ley: proyecto de ley que Modifica la ley N° 21.325 para perfeccionar el procedimiento de expulsión administrativa (boletín N° 16836-06); y el proyecto de ley que Modifica la ley N° 21.325, de Migración y Extranjería, y otros cuerpos legales, en las materias que indica (boletín N° 16072-06). Ambos han sido calificados con urgencia suma en reiteradas oportunidades.

Dentro del segundo, también a modo ilustrativo, cabe destacar los siguientes proyectos de ley: proyecto de ley que Establece plazo y condiciones para la inhumación respecto de funerales de riesgo para la seguridad y orden público, y modifica otros cuerpos legales (boletín N° 16323-25); proyecto de ley que Modifica la ley N° 19.327, de derechos y deberes en los espectáculos de fútbol profesional (boletín N° 16223-06, refundido con los boletines N°s 12648-29, 14984-29, 15091-29, 15904-29, 15598-29, 15890-29 y 15919-29);

la ley N° 21.644, que Modifica la Carta Fundamental para crear la Fiscalía Supraterritorial, especializada en crimen organizado y delitos de alta complejidad, al interior del Ministerio Público; la ley N° 21.648, que Establece la obligatoriedad de iniciación de actividades para personas que operan en el comercio exterior; y la ley N° 21.694, que Modifica los cuerpos legales que indica para mejorar la persecución penal en materia de reincidencia y delitos de mayor connotación social.

y el proyecto de ley que Perfecciona y confiere carácter público al Registro Nacional de Prófugos de la Justicia, en los casos que indica (boletín N° 15866-07). De ellos, los primeros dos proyectos han sido calificados con urgencia suma y el tercero con urgencia simple.

Por último, quisiera agregar que desde el 11 de marzo de 2022 hasta la fecha esta administración ha dictado 59 leyes en materia de seguridad. De ellas, 35 leyes –es decir, la mayoría–, fueron publicadas durante el segundo año de gobierno, el que coincide con el período en el que asumí como Ministra del Interior y Seguridad Pública.

Con todo, aquel número visto de manera aislada no alcanza a evidenciar la envergadura de este incremento legislativo. Para ello, es necesario compararlo con la totalidad de leyes dictadas desde el regreso a la democracia, dando cuenta del esfuerzo en materia de seguridad que se ha desplegado. Así, desde 1990 a la fecha se han dictado 266 leyes relacionadas a seguridad ciudadana. En promedio, se publicaron aproximadamente siete leyes sobre seguridad por año calendario entre 1990 y la actualidad. Cabe destacar que el número de leyes de seguridad publicadas durante el 2023 es casi cinco veces el promedio. Adicionalmente, en lo que va de 2024, ya superamos ampliamente el promedio de leyes de seguridad publicadas por año calendario.

En consecuencia, haciendo un ejercicio de comparación, es posible afirmar que, del total de leyes dictadas en un periodo de 34 años, un cuarto ha sido gestión de este Gobierno en conjunto con este H. Congreso y sólo el año pasado, publicamos 28 leyes más que el promedio general por año. En otras palabras, en el primer y segundo año de la administración actual, se han publicado la mayor cantidad de leyes sobre seguridad, más que en cualquier otro gobierno desde 1990.

4. COROLARIOS

1. Los acusadores confunden los conceptos de seguridad y orden público, sin señalar cómo los hechos que enumeran afectarían uno u otro, utilizándolos indistintamente a pesar de que la dogmática y la jurisprudencia nacional han consensuado y delimitado su alcance. Por un lado, el orden público se refiere al funcionamiento de las instituciones públicas esenciales para resguardar la democracia y el estado de derecho; por otro, la seguridad pública se refiere a la función del Estado del resguardo de la integridad de sus ciudadanos.
2. Se invoca incorrectamente una supuesta vulneración de la garantía de “seguridad individual” del artículo 19 N° 7 de la Constitución Política. De acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia, la “seguridad individual” no se refiere al contexto de

criminalidad que se describe en el libelo acusatorio, sino a las garantías mínimas que debe cumplir una detención efectuada por agentes del Estado.

3. Esta Ministra ha cumplido con todas las funciones que la Constitución y las leyes le encomiendan en materia de seguridad y orden públicos, por lo que no se configura la causal de infracción a la Constitución y las leyes, ni se compromete gravemente la seguridad nacional.
4. Las facultades de diseñar, coordinar, implementar y evaluar las políticas públicas en materia de seguridad y mantención del orden público son discrecionales y de conformidad con la Constitución, las leyes y una correcta interpretación, el juicio sobre su mérito no puede realizarse a través de una acusación constitucional.
5. Esta Ministra ha ejercido sus funciones de control respecto de sus órganos dependientes, por lo que no se configura la causal de inejecución de la ley. A pesar de la vaguedad de la imputación a este respecto, es importante señalar que el Ministerio del Interior y Seguridad Pública cuenta con una estructura orgánica compleja con una diversidad de organismos que colaboran en la consecución de los fines que le entrega la ley, la cual los acusadores ni siquiera mencionan. Respecto de los órganos centralizados, en particular, las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública que se relacionan con el Ministerio por medio de la Subsecretaría del Interior, éstas tienen vías para dar cuenta de los resultados, compromisos y avances de su gestión, de forma detallada y calendarizada en la ley, las cuales han sido cabalmente cumplidas.
6. En materia legislativa se han ejercido todas las facultades que la Constitución y las leyes le entregan al poder ejecutivo y a esta Ministra, por lo que no concurre la causal de inejecución de la ley. En particular, estas facultades se han cumplido, según la Constitución y las leyes establecen, a través de la presentación de proyectos de ley e indicaciones que contienen materias de iniciativa exclusiva y de la calificación de múltiples proyectos de ley priorizados con urgencias legislativas.

AL CAPÍTULO SEGUNDO: SUPUESTA INFRACCIÓN DE LAS LEYES Y DEJARLAS SIN EJECUCIÓN POR OMITIR ADOPTAR MEDIDAS MÁS EFICACES PARA PREVENIR LA “VULNERACIÓN DE LAS FRONTERAS”

I. RESUMEN DE LA IMPUTACIÓN

En el segundo capítulo de la acusación deducida en mi contra se me imputa haber infringido la ley de Migración y Extranjería N° 21.325, y haberla dejado sin ejecución al “omitir adoptar medidas más eficaces para prevenir la vulneración de nuestras fronteras”.

Respecto de esta supuesta infracción, en el acápite de "Antecedentes", el libelo se refiere a las reglas contenidas en la ley N° 21.325 (en adelante “Ley de Migración”) y a cómo el ejercicio de las funciones que la ley entrega al Servicio Nacional de Migraciones (en adelante, también “El Servicio”) habría sido “deficiente e incoherente” con los principios que aquélla establece²²⁸. Seguidamente, la acusación señala que el Ministerio del Interior habría ejercido las funciones que le otorga la Ley de Migración con “evidente ineficacia” y “falta de control y organización”. Según señalan los acusadores, esto habría causado un “estado de incertidumbre y desamparo para los migrantes”, lo que podría constatarse en diversas informaciones de prensa, a pesar de que no citan ninguna fuente de ningún tipo. Por otra parte, también sobre la base de “reportes de prensa” que no citan, señalan que se habrían entregado visas y permisos de trabajo irregulares, que se han dejado sin efecto órdenes de expulsión, y que se estaría dejando sin aplicación la medida de reconducción inmediata que establece la Ley de Migración.

En lo relativo al Derecho, los acusadores se refieren a supuestas infracciones a los principios y las reglas que establece la Ley de Migración. Así, sin mayor desarrollo o razonamiento jurídico, se refieren a supuestas infracciones a los artículos 1º, 5º, 23, 40, 51, 53, 70, 72, 84, 86, 126 a 136 y 154 a 172 de dicha ley. Al respecto, los acusadores señalan que habría infringido el deber de control sobre el Servicio Nacional de Migraciones para garantizar su correcto funcionamiento, ejecución presupuestaria, y para la implementación de políticas migratorias efectivas. Asimismo, se me acusa de haber “infringido la ley” por no haber promovido una reforma a la Ley de Migración. Esta última imputación, paradójica en sí misma, contraviene las reglas de la lógica y resulta imposible de subsumir en la causal invocada: infringir la ley de migración por no modificar la ley de

²²⁸ Acusación constitucional contra la Ministra Tohá, p. 72.

migración implica un bucle causal que lleva a un nuevo nivel la incoherencia jurídica y de teoría de las normas.

II. LAS IMPUTACIONES DEL CAPÍTULO SEGUNDO SE BASAN EN SUPUESTAS INFRACCIONES A NORMAS LEGALES QUE NO CORRESPONDEN A ATRIBUCIONES QUE LA LEY ENTREGUE A ESTA MINISTRA

Las imputaciones que los acusadores realizan en el capítulo segundo de la acusación constitucional adolecen de una grave falta de comprensión de la organización y funcionamiento de los organismos de la Administración del Estado. Como ya se explicó en la Cuestión Previa, los acusadores me imputan infracciones por la supuesta falta de actuaciones que se encuentran fuera de mi ámbito de atribuciones. Haber realizado acciones como las que los acusadores indican habría supuesto infringir la ley mediante el ejercicio de acciones que corresponden a otras autoridades o funcionarios. Es decir, supondría haber actuado en infracción a la distribución de competencias que establece la ley.

En el caso del capítulo segundo, como ya señalé, se me imputa un conjunto de omisiones de control y de ejecución de políticas. Así, por ejemplo, los acusadores reiteran, de distintas maneras, imputaciones referidas a falta de “medidas claras”, ejecución “deficiente e incoherente” de políticas migratorias, y ausencia de un “plan de contingencia adecuado”²²⁹. Asimismo, respecto del Servicio Nacional de Migración señalan que habría una “evidente falta de control y organización” de mi parte, que la actividad del Servicio presentaría “graves retrasos e irregularidades”, y que se habrían emitido “visas y permisos de trabajo sin la debida verificación de antecedentes”. Señalan, por otra parte, que el Servicio presentaría “una alarmante ineficacia en la administración y supervisión de recursos” e “ineficiencia en la gestión” lo que supuestamente provocaría una actuación inadecuada por parte del Servicio, la que se debería a una falta de control de mi parte²³⁰.

Como se verá a continuación, la ley no me otorga potestades para realizar las atribuciones que los honorables diputados acusadores señalan, pues se trata de un servicio descentralizado. Y lo que resulta aún más paradójal, haber realizado las

²²⁹ Ibidem, p. 72.

²³⁰ Ibidem, pp. 74-76.

actuaciones exigidas por los acusadores habría constituido, en realidad, una infracción a la ley y a la propia Constitución en sus artículos 6º y 7º.

1. EL SERVICIO NACIONAL DE MIGRACIONES NO SE ENCUENTRA BAJO LAS ATRIBUCIONES DE CONTROL DE LA MINISTRA DEL INTERIOR PORQUE ES UN SERVICIO DESCENTRALIZADO

Si bien los acusadores señalan, correctamente, que el “Ministerio del Interior y Seguridad Pública ejerce la supervigilancia del Servicio Nacional de Migraciones, (...) órgano descentralizado”²³¹, parecen no comprender cuáles son las consecuencias jurídicas que se derivan de la naturaleza que la ley entrega al Servicio. En efecto, la Ley de Migración, en su Título XIV establece, con total claridad, diferentes funciones y atribuciones para el Ministerio del Interior y Seguridad Pública (artículo 154), para la Subsecretaría del Interior (artículo 155), y para el Servicio Nacional de Migraciones (párrafo II, artículos 156 a 158).

Respecto del Servicio Nacional de Migraciones, el artículo 156 de la Ley de Migración, en su inciso primero, señala:

“Artículo 156.- Créase el Servicio Nacional de Migraciones como un servicio público descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, sometido a la supervigilancia del Presidente de la República por intermedio del Ministerio del Interior y Seguridad Pública”²³².

Es decir, es la propia ley, aprobada por algunos de los mismos honorables diputados acusadores, la que establece un vínculo entre el Ministro o Ministra del Interior y el Servicio Nacional de Migraciones distinto del vínculo de dependencia o control al que el libelo reiteradamente alude.

En efecto, como ya se ha explicado, en el caso de los organismos centralizados existe una relación jerárquica entre el organismo y el Presidente de la República, a través del respectivo Ministerio, lo que implica, a su vez, la existencia de poder de dirección o mando, el que permite impartir instrucciones y directrices de cumplimiento obligatorio, y a revisar las actuaciones y decisiones del organismo subordinado. A su vez, el organismo dependiente debe acatar las órdenes del superior, de acuerdo con las disposiciones de la

²³¹ Ibidem, p. 74.

²³² Énfasis añadido.

ley orgánica constitucional de bases generales de la Administración del Estado (en adelante, también “LOCBGAE”) y el Estatuto Administrativo²³³.

En cambio, tratándose de organismos descentralizados, no existe una relación de control entre éstos y el Presidente de la República, sino de tutela o supervigilancia. Si bien tanto los organismos centralizados como los descentralizados se encuentran bajo la jerarquía del Presidente de la República por intermedio del respectivo ministerio, las potestades que éstos pueden ejercer respecto de uno y otro tipo de organismo son distintas. Así, como ha señalado la doctrina en múltiples ocasiones, los organismos descentralizados ejercen sus funciones con cierta independencia respecto del poder central²³⁴, ya que están sujetos únicamente a la supervigilancia del Ministerio respectivo. Esto quiere decir que no pueden impartirles órdenes directas, ni revisar o dejar sin efecto las decisiones que adopten.

En el caso del Servicio Nacional de Migraciones, más aún, según dispone el numeral 4 del artículo 155 de la Ley de Migración, dicha supervigilancia le corresponde no a esta Ministra, sino a la Subsecretaría del Interior. Es decir, no sólo no corresponde ejercer control sobre el Servicio, que es un organismo descentralizado, sino que las potestades de tutela o supervigilancia, que sí proceden a su respecto, le corresponden a un órgano distinto de esta Ministra de Estado.

2. LA LEY NO HA ENTREGADO AL MINISTERIO DEL INTERIOR LAS ATRIBUCIONES QUE LOS ACUSADORES ESTIMAN INCUMPLIDAS

Al carácter descentralizado del Servicio Nacional de Migraciones es necesario agregar otra característica que el propio legislador ha establecido, con carácter general y supletorio, al diseñar los organismos que componen la Administración del Estado. Así, según establece la LOCBGAE, es necesario distinguir entre las funciones que ejercen los ministerios y las funciones que corresponden a los servicios públicos. Al respecto, los artículos 23 y 28 de dicha ley señalan, respectivamente:

“Artículo 22.- Los Ministerios son los órganos superiores de colaboración del Presidente de la República en las funciones de gobierno y administración de sus respectivos sectores, los cuales corresponden a los campos específicos de actividades en que deben ejercer dichas funciones.

Para tales efectos, deberán proponer y evaluar las políticas y planes correspondientes, estudiar y proponer las normas aplicables a los sectores a su

²³³ Cordero, Luis. 2015. Lecciones de derecho administrativo. Santiago: Legal Publishing. p.197.

²³⁴ Bermúdez Soto, Jorge. 2011. Óp. Cit., p. 331.

cargo, velar por el cumplimiento de las normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector.

En circunstancias excepcionales, la ley podrá encomendar alguna de las funciones señaladas en el inciso anterior a los servicios públicos. Asimismo, en los casos calificados que determine la ley, un ministerio podrá actuar como órgano administrativo de ejecución.

Artículo 28.- Los servicios públicos son órganos administrativos encargados de satisfacer necesidades colectivas, de manera regular y continua. Estarán sometidos a la dependencia o supervigilancia del Presidente de la República a través de los respectivos Ministerios, cuyas políticas, planes y programas les corresponderá aplicar, sin perjuicio de lo dispuesto en los Artículos 22, inciso tercero, y 30.

La ley podrá, excepcionalmente, crear servicios públicos bajo la dependencia o supervigilancia directa del Presidente de la República”.

De la lectura de las disposiciones transcritas se concluye claramente que, mientras a las y los ministros de Estado corresponde proponer y evaluar políticas y planes, a los servicios públicos corresponde aplicar dichas políticas. Es decir, mientras los ministerios son organismos que elaboran políticas, a los servicios les corresponde su ejecución.

Por tanto, cuando los acusadores señalan que se configuraría la causal de infringir la ley debido a la omisión de acciones de control sobre el Servicio, desconocen que, por una parte, el Servicio Nacional de Migraciones es un servicio descentralizado, por lo que no corresponde ejercer acciones de control a su respecto; que la relación de tutela o supervigilancia con el Servicio no corresponde a esta Ministra de Estado; y que, además, no corresponde a esta Ministra la aplicación de políticas de migración porque la ley ha entregado esas competencias al Servicio Nacional de Migraciones y, en ciertos casos, a la Subsecretaría del Interior. Poco más se puede decir a este respecto.

a. El organismo ejecutor de la política de migración es el Servicio Nacional de Migraciones

El libelo acusatorio señala que “el Ministerio del Interior y Seguridad Pública tiene la obligación de regular el ingreso, estadía, residencia y egreso de extranjeros en el país”²³⁵ y funda dicha afirmación en referencia a una serie de disposiciones de la ley N° 21.325, de Migración y Extranjería. Sin embargo, la revisión atenta y detallada de tales disposiciones muestra que ellas no otorgan a esta Ministra las facultades que los acusadores dicen que tiene. Tal como lo señala el libelo, la ley establece un marco claro de responsabilidades y competencias, y es precisamente en atención a dicho marco que las imputaciones de los acusadores resultan infundadas.

En el esquema de competencias configurado por la ley N° 21.325, al Ministerio del Interior y Seguridad Pública corresponde, en primer lugar, según lo establecido en el

²³⁵ Acusación constitucional contra la Ministra Tohá, p. 72.

artículo 153, colaborar con el Presidente en la formulación, implementación y supervisión de políticas, planes y programas en materia de migración, con especial énfasis en la protección de los derechos de los extranjeros, y proponer al Presidente de la República la Política Nacional de Migración y Extranjería, coordinarla, actualizarla y evaluarla periódicamente.

Luego, el artículo 154 se refiere a las funciones específicas que corresponden al Ministerio del Interior y Seguridad Pública en materia migratoria, entre las que se encuentran la de supervisar y evaluar el cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional de Migración y Extranjería; elaborar propuestas de programas y planes orientados a cumplir los objetivos de dicha Política y supervisar su cumplimiento; velar por el cumplimiento de las convenciones internacionales suscritas y ratificadas por Chile y que se encuentren vigentes, en materia migratoria; colaborar con los ministerios sectoriales en la formulación de criterios migratorios en la elaboración de sus planes y políticas.

Lo anterior muestra que las funciones que ejerce esta Ministra tienen por objeto la coordinación sectorial para el logro de los objetivos impuestos por la ley. Ello es, además, consistente con la misión que la propia Constitución encomienda a los Ministros de Estado, en su artículo 33, en la medida en que define a los Ministros de Estado como los colaboradores directos e inmediatos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado. Como se ha demostrado a lo largo de este escrito, este Ministerio ha realizado múltiples acciones en cumplimiento de estos deberes, siempre dentro del ámbito de competencias que la Constitución y la ley le otorgan.

Dada la labor coordinadora que le compete a la Ministra del Interior y Seguridad Pública, existen otros órganos encargados de ejecutar las acciones asociadas a los planes y programas elaborados por el Ministerio, como se dijo. En materia migratoria, dicha labor le corresponde principalmente al Servicio Nacional de Migraciones, y no al Ministro o Ministra del Interior. En efecto, en virtud del artículo 157 de la ley N° 21.325, de Migración y Extranjería, son funciones del Servicio llevar a cabo la Política Nacional de Migración y Extranjería y las acciones, planes y programas necesarios para su ejecución; autorizar o denegar el ingreso, la estadía y el egreso de las personas extranjeras al país; resolver el otorgamiento, prórroga, rechazo y revocación de los permisos de residencia y permanencia y determinar la vigencia de los mismos; determinar la expulsión de extranjeros, sin perjuicio de las facultades que al respecto le correspondan al Subsecretario del Interior; ejecutar los

mecanismos de regularización de extranjeros que se encuentren en condición migratoria irregular, entre otras.

A su vez, según ya se señaló, respecto del ejercicio de dichas funciones la ley no entrega al Ministerio del Interior atribuciones de control que le permitan intervenir directamente o abocarse a las funciones del Servicio, ni ejercer potestades de control respecto de sus autoridades o funcionarios.

b. El Servicio Nacional de Migraciones ha ejercido sus atribuciones de manera eficiente y eficaz

Sin perjuicio de que, como ya se dijo, el Servicio Nacional de Migraciones es un organismo descentralizado y, por tanto, no sujeto a control por parte de la autoridad central, es necesario aclarar algunas de las imputaciones que los acusadores realizan de manera injusta y desinformada respecto de la labor que aquél realiza.

Los acusadores realizan múltiples afirmaciones infundadas, aludiendo a informaciones de prensa que nunca citan. Así, por ejemplo, señalan que “la prensa ha dado cuenta de graves retrasos e irregularidades” y que se habrían “emitido visas y permisos de trabajo sin la debida verificación de antecedentes”²³⁶, sin señalar a qué casos se refieren y cuál es la fuente de dicha información.

Sin embargo, basta con revisar datos oficiales y públicos para dar cuenta de la falsedad de dichas imputaciones. En efecto, la Cuenta Pública Participativa 2024 del Servicio Nacional de Migraciones evidenció una importante mejora en la gestión de las solicitudes de trámites migratorios, tales como permisos transitorios, residencias temporales y definitivas y nacionalización. Según el documento -disponible para todas las personas en el sitio web del Servicio²³⁷- esta mejora puede constatarse, principalmente, en dos aspectos: en el Programa Rezago y la gestión comprendida desde el periodo 2022 a 2024.

i. Programa Rezago

En marzo de 2022 existían 598.987 solicitudes pendientes de resolución. Para enfrentar este retraso, el Servicio implementó el Programa Rezago, con la inversión de recursos adicionales y fortalecimiento de equipos de trabajo. El programa permitió que se resolvieran desde diciembre de 2023 a marzo de 2024 un total de 280.448 permisos pendientes, pasando de 386.024 a 152.275 permisos pendientes.

Tipo de permiso	Pendientes a diciembre de 2023	Resueltas al 31.03.24	Pendientes a marzo de 2024	% de resolución
------------------------	---------------------------------------	------------------------------	-----------------------------------	------------------------

²³⁶ Ibidem, p. 73.

²³⁷ <https://serviciomigraciones.cl/wp-content/uploads/2024/05/Cuenta-Publica-Participativa-2024.pdf>

Residencias temporales	80.680	73.225	7.425	91%
Residencias definitivas	305.344	207.193	139.241	68%
Total	386.024	280.448	152.275	73%

Tabla disponible en <https://serviciomigraciones.cl/wp-content/uploads/2024/05/Cuenta-Publica-Participativa-2024.pdf>

ii. Gestión 2022 a 2024

Adicionalmente a las solicitudes rezagadas a marzo de 2022, el Servicio también tramitó y resolvió solicitudes ingresadas entre marzo de 2022 y 2024. En ese periodo, se ingresaron un total de 642.857 solicitudes, divididas entre solicitudes de residencias definitivas (60%) y residencias temporales (40%). Dentro de las solicitudes de residencias temporales, considerando las rechazadas, otorgadas y archivadas, en 2022 se resolvieron 260.871, en 2023 se resolvieron 113.642 y en el primer trimestre de 2024 se han resuelto 32.994²³⁸ (Tabla 1).

Tipo de resolución	2021	2022	2023	2024
Temporal rechazada	8.546	5.814	9.803	2.216
Temporal archivada	21.218	3.896	14.551	3.446
Temporal otorgada	98.849	251.161	89.288	27.332
Total	128.613	260.871	113.642	32.994

Tabla 1. Tabla de elaboración propia sobre la base de la información contenida en la cuenta pública participativa del Servicio Nacional de Migraciones

Respecto de las solicitudes de residencias definitivas, considerando también las solicitudes rechazadas, archivadas u otorgadas, se resolvieron 28.261 en 2021, 96.685 en 2022, 133.725 en 2023 y 54.131 en lo que va de 2024 (Tabla 2).

Tipo de resolución	2021	2022	2023	2024
Definitiva rechazada	6.876	1.961	7.269	2.064
Definitiva archivada	429	904	11.998	2.476
Definitiva otorgada	20.956	93.820	114.458	49.591
Total	28.261	96.685	133.725	54.131

²³⁸ Hasta 31 de marzo de 2024.

Tabla 2. Tabla de elaboración propia sobre la base de la información contenida en la cuenta pública participativa del Servicio Nacional de Migraciones

Finalmente, respecto de las solicitudes pendientes a marzo de 2024, considerando las solicitudes de residencias temporales o definitivas tanto del Programa Rezago como las gestionadas posteriormente y hasta marzo del presente año, se concluye que existe un total de 365.413 solicitudes pendientes.

Año de ingresos	Residencia temporal	Residencia definitiva	Total
Programa Rezago	7.425	98.151	105.576
Pendientes desde 2023 e ingresadas a marzo de 2024	141.035	118.802	259.837
Total	148.460	216.953	365.413

Tabla 3. Tabla de elaboración propia sobre la base de la información contenida en la cuenta pública participativa del Servicio Nacional de Migraciones

Sobre la base de estas cifras, entonces, no sólo deben descartarse las injustas afirmaciones realizadas por los acusadores, sino que además puede fundadamente afirmarse que, desde marzo del año 2022, el Servicio Nacional de Migraciones ha mejorado su gestión, la que se ha hecho más eficaz y eficiente, sin perjuicio de la permanente necesidad de mejora y los esfuerzos que sus funcionarios y funcionarias dedican a ello.

iii. Otras mejoras

Sin embargo, las mejoras en la gestión del Servicio Nacional de Migraciones no se han dedicado sólo a acortar las brechas provenientes de la Administración anterior y a resolver las nuevas solicitudes, sino que ha implementado otras numerosas medidas en la misma dirección, de las que destacamos las siguientes²³⁹:

1. Nuevo trámite digital “Permanencia Transitoria para ex-residentes oficiales”
2. Mejoras en Estampado Electrónico. Esto produjo una disminución de solicitudes de rectificación, bajando de 12.969 solicitudes presentadas el año 2022 a 5.924 presentadas el año 2023.
3. Nueva etapa de “Análisis Consular” para otorgar residencias solicitadas fuera de Chile, gestionado por la Dirección de Asuntos Consulares, Inmigración y de chilenos en el Exterior del Ministerio de Relaciones Exteriores. Para esto, se realizaron 5 capacitaciones a funcionarios/as consulares.
4. El Departamento de Residencias Temporales formó un equipo especial para resolver y dar prioridad a las solicitudes de residencia correspondientes a población

²³⁹ Información disponible en la Cuenta Pública Participativa del Servicio Nacional de Migraciones <https://serviciomigraciones.cl/wp-content/uploads/2024/05/Cuenta-Publica-Participativa-2024.pdf>

priorizada, conformado por 9 personas. En el primer trimestre de 2024, este equipo ha resuelto 32.994 solicitudes.

5. Se confeccionaron los Manuales de Procedimientos de los Departamentos de Residencias Definitivas, Residencias Temporales, Permisos Transitorios y Nacionalidad.

Aunque la eficiencia y la eficacia en el ejercicio de las atribuciones que la ley otorga a los organismos públicos son obligaciones de medios que tienen que realizarse en el contexto de sus atribuciones y de los medios humanos y materiales con que cuenta, todas estas cifras y medidas demuestran la falta de fundamento de las afirmaciones realizadas por los acusadores en su libelo, a la vez que dan cuenta del esfuerzo continuo del Servicio por mejorar el ejercicio de las atribuciones que la ley le otorga.

c. El presupuesto del Servicio Nacional de Migraciones ha aumentado todos los años y se ha ejecutado de conformidad con la ley

Desde su creación en el año 2021, el presupuesto contemplado para el Servicio Nacional de Migraciones en las Leyes de Presupuestos ha aumentado anualmente, según se aprecia en la siguiente tabla:

Ley de Presupuestos 2022	Ley de Presupuestos 2023	Ley de Presupuestos 2024	Proyecto de ley de Presupuestos 2025
M\$33.222.304	M\$17.323.866	M\$21.791.324	M\$26.041.642
Ejecución del 86,7%	Ejecución del 98%	Ejecución del 75,93% al 4 de octubre de 2024	-

Tabla elaborada con información de las respectivas leyes de presupuestos y las respectivas cuentas públicas del Servicio Nacional de Migraciones, y del Sistema Integrado de Gestión Financiera del Estado.

Cabe precisar que el mayor presupuesto para el año 2022 se explica por la reciente instalación del Servicio, de la tabla se puede inferir que desde el funcionamiento en régimen del Servicio el presupuesto que le ha sido asignado ha ido indefectiblemente en ascenso, al tiempo que los datos disponibles sobre ejecución presupuestaria también muestran una mejora sostenida. La constatación de estas cifras contradice las infundadas afirmaciones de los acusadores respecto de una supuesta falta de aumento en el presupuesto del Servicio que sería imputable a esta Ministra²⁴⁰. El presupuesto del Servicio

²⁴⁰ Acusación constitucional contra la Ministra Tohá, p. 76.

ha aumentado durante esta Administración y lo seguirá haciendo en los años venideros, como muestra la propuesta de Ley de Presupuestos para el año 2025.

Asimismo, aunque los acusadores señalan que la gestión de los recursos del Servicio Nacional de Migraciones no ha tenido un “impacto real en la gestión migratoria”²⁴¹, la verdad es que el principal gasto del año 2023 para el Servicio (M\$2.970.080) se produjo en pasajes aéreos, terrestres y otros gastos asociados, justamente, a las expulsiones. Es decir, a diferencia de lo que infundadamente afirman los acusadores, respecto de una supuesta inaplicación de las reglas legales referidas a expulsiones, el Servicio Nacional de Migraciones se encuentra entregado al cumplimiento de esta tarea. Mención especial merecen las afirmaciones de los diputados acusadores sobre la tramitación de expulsiones judiciales, basta con tener una mínima noción de la separación de funciones para entender que, sin perjuicio de las materias acotadas que le entrega la ley, dichas decisiones no corresponden ni al Servicio Nacional de Migraciones ni a esta Ministra de Estado.

Más aún, y respecto de la supuesta “alarmante ineficacia en la administración y supervisión de estos recursos”²⁴² la realidad es que el Servicio recaudó 1,9 veces su gasto en 2023, debido a sus ingresos por pago de derechos y por aplicación de multas²⁴³. Es decir, se trata de un servicio cuya actividad produce casi el doble de ingresos respecto del gasto fiscal que representa.

3. LA MINISTRA DEL INTERIOR NO PUEDE IMPARTIR ÓRDENES SOBRE LA EJECUCIÓN DEL GASTO DEL SERVICIO NACIONAL DE MIGRACIONES

Si bien ya se ha señalado reiteradamente a lo largo de esta presentación e, incluso, los propios acusadores así lo reconocen²⁴⁴, parece ser necesario reiterar que el Servicio Nacional de Migraciones es un organismo descentralizado, de conformidad con el artículo 156 de la ley N° 21.325. Esto quiere decir que, de conformidad con el artículo 29 de la LOCBGAE, el Servicio actúa “con la personalidad jurídica y el patrimonio propios” que la ley le asigna. Luego, ya que se trata de un servicio descentralizado, que tiene su propio patrimonio, el Ministro o Ministra del Interior no puede impartir órdenes respecto de su ejecución. Hacerlo, supondría vulnerar la distribución de competencias que la ley establece.

Por tanto, las afirmaciones de los acusadores relativas a una supuesta falta de control de esta Ministra sobre el gasto del Servicio Nacional de Migraciones demuestra

²⁴¹ Ibidem, p. 74.

²⁴² Acusación constitucional contra la Ministra Tohá. p. 75.

²⁴³ Cuenta Pública Participativa del Servicio Nacional de Migraciones, página 98, disponible en <https://serviciomigraciones.cl/wp-content/uploads/2024/05/Cuenta-Publica-Participativa-2024.pdf>

²⁴⁴ Acusación constitucional contra la Ministra Tohá. p. 74.

desconocer el tenor literal de la ley vigente relativa tanto a las competencias del servicio, como a la organización de la Administración.

III. NO HAY INFRACCIÓN DE LEY EN LA DICTACIÓN DE LA RESOLUCIÓN EXENTA N° 1440

Como se señaló en la Cuestión Previa y en el apartado anterior, los acusadores no fundan adecuadamente sus alegaciones, basándolas por el contrario solo en enunciaciones generales y en la calificación de mi conducta como deficiente, negligente e incoherente. Los acusadores fallan en señalar específicamente cuáles serían las obligaciones jurídicas que esta Ministra habría incumplido y cuál es la conducta concreta que daría cuenta de dicho incumplimiento. Por lo mismo, la acusación termina fundándose en meras apreciaciones subjetivas de los acusadores respecto de mi desempeño como Ministra, lo que en ningún caso resulta en fundamento suficiente para sostener una acusación constitucional.

En particular, en cuanto a la imputación que hacen los acusadores a esta Ministra de haber infringido el artículo 131 de la Ley de Migraciones en la dictación de la resolución exenta N° 14.440, que aprueba Protocolo de Instrucciones para la Reconducción de Extranjeros, los acusadores desconocen que **dicha resolución no fue dictada por esta Ministra ni se encuentra dentro de sus competencias el control de su contenido.** Además, fundan la supuesta incoherencia entre la referida resolución exenta y la ley N° 21.325 en una interpretación antojadiza de esta última, sin prestar suficiente atención ni al tenor literal de las disposiciones que citan ni a los parámetros interpretativos que la propia ley N° 21.325 define.

1. LA RESOLUCIÓN EXENTA IMPUGNADA NO ES UN ACTO DE ESTA MINISTRA

Al imputarle a esta Ministra haber infringido la ley en la dictación de la resolución exenta N° 14.440, los acusadores desconocen que dicha resolución no fue dictada por esta Ministra, sino por el Director Nacional del Servicio Nacional de Migraciones, en ejercicio de sus atribuciones.

Como ya se explicó extensamente en el apartado anterior, esta Ministra no tiene facultades para controlar los actos del Director del Servicio Nacional de Migraciones. La ley N° 21.325 crea el Servicio Nacional de Migraciones como un servicio público descentralizado, sujeto a la supervigilancia del Presidente de la República a través del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Dicha relación de supervigilancia no es equiparable a una relación de jerarquía, de modo que no habilita al control jerárquico de

las actuaciones del Servicio. Por el contrario, el Servicio cuenta con cierta independencia respecto del poder central para el ejercicio de sus funciones.

a. La resolución exenta se dictó en el marco de la discrecionalidad administrativa de que dispone el Director Nacional del Servicio Nacional de Migraciones

Adicionalmente, para una adecuada delimitación del marco de actuación de la resolución exenta impugnada, debe observarse el marco general de atribuciones del Director Nacional del Servicio Nacional de Migraciones, del cual se deriva la potestad para dictar instrucciones de carácter general, y en particular conforme se revisará en la presente sección.

Conforme indica el artículo 31 de la LOCBGAE, los servicios públicos estarán a cargo de un jefe superior denominado Director, quien será el funcionario de más alta jerarquía dentro del respectivo organismo. A continuación, indica la misma disposición que a los jefes de servicio les corresponderá dirigir, organizar y administrar el correspondiente servicio; controlarlo y velar por el cumplimiento de sus objetivos; responder de su gestión, y desempeñar las demás funciones que la ley les asigne.

Ahora bien, en lo concerniente a la relación de dependencia con el centro administrativo por parte de los órganos descentralizados, la doctrina ha sostenido que *“desde luego, la administración central se reconduce al Presidente de la República; pero cada organismo descentralizado también es una institución jerarquizada, en el que el poder se reconduce al jefe superior”*²⁴⁵. Según se observa, el segundo caso corresponde al del Director Nacional del Servicio Nacional de Migraciones.

Es a partir de la reconducción al jefe superior que este dispone de distintas potestades, en el ámbito de la relación de jerarquía con sus dependientes, entre las cuales una de la mayor relevancia corresponde a la potestad de mando o dirección. A partir de ella la doctrina reconoce posibilidad de dictar instrucciones de alcance general o particular²⁴⁶.

Tales instrucciones corresponden a las *“directivas que la autoridad administrativa imparte a los funcionarios o agentes públicos subalternos, relacionados con el correcto cumplimiento de la ley administrativa o con la necesidad de desarrollar una más eficaz y expedita administración”*²⁴⁷.

Destaca entre las características de estas instrucciones su carácter interno, en tanto se hacen valer respecto de los funcionarios públicos que le alcancen –en este caso,

²⁴⁵ Valdivia, José Miguel. 2018. Op. Cit., p. 85.

²⁴⁶ Valdivia, José Miguel. 2018. Op. Cit., p. 86.

²⁴⁷ Cordero, Luis. 2015. Op. Cit., p. 177.

los funcionarios del Servicio Nacional de Migraciones- y tienen por finalidad complementar las funciones de administrar a aquellos que corresponden²⁴⁸.

De lo indicado hasta ahora, debe señalarse que las instrucciones tienen un alcance limitado que –cabe destacar– derivan de la relación de jerarquía que ejerce el jefe de servicio respecto de sus dependientes, dictadas con la finalidad de alcanzar un mejor funcionamiento del servicio.

Esta circunstancia, con lo que se ha señalado hasta ahora, cobra especial relevancia tratándose de órganos descentralizados. La decisión de optar por un servicio público descentralizado funcionalmente no es baladí, por cuanto se opta a ella en aquellos casos en que se requiere el ejercicio de competencia que comprenden materias de un alto contenido técnico o que exigen de un mayor nivel de conocimientos y experiencia²⁴⁹, como ocurre en este caso con la implementación de la Política Nacional de Migración y Extranjería, entre otras funciones del Servicio Nacional de Migraciones.

A este respecto, no debe soslayarse la particularidad de la relación de supervigilancia del Ministerio del Interior y Seguridad Pública respecto del Servicio Nacional de Migraciones. El carácter descentralizado del servicio, da cuenta de una decisión del legislador por otorgar un margen de discrecionalidad para que dicho órgano, bajo la conducción de su Director Nacional, conforme la ley de bases, pueda velar por el cumplimiento de sus objetivos.

Uno de los mecanismos para el cumplimiento de tales objetivos es precisamente la potestad de dictar instrucciones de carácter general o particular que, como se ha dicho, facilitan un mejor funcionamiento del servicio.

Esta decisión se ve reforzada, además, dado que, conforme lo dispuesto por el inciso final del artículo 153 del decreto supremo N° 296, que aprueba el reglamento de la ley N° 21.325, de Migración y Extranjería, los detalles referidos a la operatividad de las medidas de reembarco y reconducción serán determinados mediante instrucciones del Director Nacional del Servicio.

Así las cosas, existe una decisión explícita de la autoridad, a través del reglamento respectivo, de encomendar al Director Nacional el complemento de la normativa legal y reglamentaria, a fin de facilitar su adecuada ejecución. Conforme se indicaba anteriormente, lo que subyace a esta regulación corresponde al alcance técnico del

²⁴⁸ Cordero, Luis. 2015. Op. Cit., p. 178.

²⁴⁹ Cordero, Luis. 2015. Op. Cit., p. 457.

Servicio, a fin de identificar las particularidades a considerar al momento de ejecutar las medidas de reembarco y reconducción.

Sobre esta misma regulación, cabe destacar adicionalmente que la normativa antes indicada –y la decisión de encomendar al Director Nacional la dictación de las instrucciones complementarias de las medidas antes indicadas- fue promulgada con fecha 30 de noviembre de 2021 y publicada en el Diario Oficial con fecha 12 de febrero de 2022, firmándose por el entonces ex Presidente de la República, Sebastián Piñera, el ex Ministro del Interior y Seguridad Pública, Rodrigo Delgado, y el ex Ministro de Relaciones Exteriores, Andrés Allamand.

b. El protocolo en cuestión no infringe la ley

Los acusadores señalan que la resolución exenta N° 1440, dictada por el Director Nacional del Servicio de Migración y Extranjería, infringiría el artículo 131 de la ley N° 21.325, que regula el procedimiento de reconducción o devolución inmediata. Más allá de que, como se ha demostrado, en ello no ha intervenido ni podría haberlo hecho esta Ministra, resulta conveniente hacer presente por qué la acusación solo presenta una discrepancia interpretativa respecto de dicha normativa. Ella en caso alguno podría generar responsabilidad ni política ni administrativa, máxime cuando la interpretación propuesta por los acusadores es visiblemente defectuosa.

El procedimiento de reconducción o devolución inmediata resulta aplicable respecto de dos grupos de personas:

- 1) extranjeros que ingresen al país mientras se encuentre vigente la resolución que ordenó su expulsión, abandono o prohibición de ingreso al territorio nacional;
- 2) extranjeros que sean sorprendidos por la autoridad contralora intentando ingresar o habiendo ingresado al territorio nacional eludiendo el control migratorio, ya sea por pasos habilitados o no, o que se haya internado al territorio nacional hasta 10 kilómetros del límite fronterizo terrestre o dentro del mar territorial, o intentando ingresar valiéndose de documentos falsificados, adulterados o expedidos a nombre de otra persona.

La medida de reconducción o devolución inmediata opera respecto de ambos grupos de extranjeros señalados anteriormente, y permite que estos sean reembarcados de inmediato o devueltos a su país de origen o de procedencia en el más breve plazo, sin necesidad de que a su respecto se dicte una nueva orden de expulsión.

La ley en su artículo 131 reconoce ciertas excepciones a la procedencia de la medida de reconducción o devolución inmediata. Así, señala que no se reembarcará a las

personas que presenten indicios de ser víctimas de trata de personas, secuestro o cualquiera otro delito que ponga en riesgo su vida; ni a los extranjeros que sean sorprendidos de manera flagrante en la perpetración de un delito o sean requeridos o deban permanecer en el país por orden de los tribunales de justicia chilenos.

Luego, el reglamento de la ley N° 21.325, de Migración y Extranjería, contenido en el decreto N° 296, promulgado en noviembre de 2021 y publicado en febrero de 2022, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, en sus artículos 152 a 158, regula de manera más pormenorizada el procedimiento de reconducción y reembarco, detallando ciertos aspectos necesarios para la mejor ejecución de la ley.

En lo que respecta a las alegaciones de los acusadores, el artículo 153 del reglamento referido, en su inciso final, establece que los detalles referidos a la operatividad de las medidas de reembarco y reconducción serán determinados mediante instrucciones del Director Nacional del Servicio. Así, y según se ha detallado en el apartado anterior, la resolución exenta N° 1440 que los acusadores impugnan ha sido dictada por el Director Nacional del Servicio, en ejercicio de la facultad que tiene como autoridad administrativa.

Sin perjuicio de lo anterior, y no obstante que la resolución exenta impugnada no es un acto propio de esta Ministra por el que pudiera proceder una acusación constitucional, resulta pertinente señalar que en todo caso la referida resolución no infringe lo dispuesto en la ley N° 21.325, como se mostrará a continuación.

c. Procede la expulsión de extranjeros respecto de los cuales no sea posible la reconducción

Como se señaló anteriormente, el artículo 131 de la ley N° 21.325, de Migración y Extranjería, señala que, en los casos ya revisados, los extranjeros podrán ser reembarcados de inmediato o devueltos a su país de origen o de procedencia en el más breve plazo, sin necesidad de que se dicte una nueva resolución de expulsión a su respecto.

Lamentablemente, en la práctica, la ejecución de dicha medida ha presentado problemas operativos, sobre todo en el caso de las reconducciones en la frontera con Bolivia, pues las autoridades de ese país aceptan solo a sus nacionales y rechazan a la gran mayoría de los extranjeros que son reconducidos a su país. Ello ha hecho que numerosas medidas de reconducción inmediata a Bolivia no puedan ser ejecutadas.

El libelo acusatorio señala que el extranjero respecto del cual se realiza la reconducción no ha ingresado en el territorio nacional, por lo que no ha salido del territorio del Estado de donde proviene. Por ello, señalan los acusadores, no procedería que a su

respecto se ordenara la expulsión. Ello llevaría a que las instrucciones del Director Nacional del Servicio infringieran lo dispuesto en el artículo 131 de la ley N° 21.325, pues ordenarían que se inicie un procedimiento de expulsión respecto de alguien que no ha ingresado en el territorio nacional y que, por lo tanto, no puede ser expulsado, lo que repugna a la lógica.

Es claro el error de interpretación en el que incurren los acusadores. Del propio tenor literal de los dos primeros incisos del artículo 131 de la ley N° 21.325 se desprende, inequívocamente, que la medida de reconducción procede respecto de extranjeros que se encuentran dentro del territorio nacional.

Artículo 131.- Reconducción o devolución inmediata. El extranjero que ingrese al país mientras se encuentre vigente la resolución que ordenó su expulsión, abandono o prohibición de ingreso al territorio nacional será reembarcado de inmediato o devuelto a su país de origen o de procedencia en el más breve plazo, y sin necesidad que a su respecto se dicte una nueva resolución, válidamente notificada.

Asimismo, el extranjero que sea sorprendido por la autoridad contralora intentando ingresar o habiendo ingresado al territorio nacional eludiendo el control migratorio, ya sea por pasos habilitados o no, o que se haya internado al territorio nacional hasta 10 kilómetros del límite fronterizo terrestre o dentro del mar territorial, o intentando ingresar valiéndose de documentos falsificados, adulterados o expedidos a nombre de otra persona, contraviniendo la prohibición de ingreso del número 3 artículo 32, previa acreditación de su identidad y de su registro, será inmediatamente reembarcado o reconducido a la frontera, según corresponda, debiendo en este último caso informar a la autoridad contralora del país vecino colindante al paso fronterizo por el cual se intentó el ingreso y estableciéndose a su respecto una prohibición de ingreso provisoria de un año.

Las expresiones subrayadas en la transcripción muestran que puede ser reconducido a la frontera o devuelto a su país de origen o de procedencia un extranjero que ha ingresado al territorio nacional o incluso que se ha internado en este hasta diez kilómetros del límite fronterizo terrestre o dentro del mar territorial. Luego, se trata de un extranjero que se encuentra en territorio nacional, respecto del cual procede tanto la reconducción como la expulsión.

Lo anterior lleva a concluir que, respecto del extranjero cuya reconducción no ha logrado ser materializada, de todas formas, es posible iniciar un procedimiento de expulsión, aunque el artículo 131 de la ley N° 21.325 señale que ello no es necesario para la reconducción. De hecho, al regular las hipótesis en las que procede la expulsión, el

artículo 127 incluye la de ingresar al país no obstante configurarse a su respecto una causal de prohibición de ingreso del artículo 32, dentro de las cuales se encuentra intentar ingresar o egresar del país, o haber ingresado o egresado, por un paso no habilitado, eludiendo el control migratorio o valiéndose de documentos falsificados, adulterados o expedidos a nombre de otra persona.

Así, el extranjero que sea sorprendido en dicha situación puede ser o bien inmediatamente reconducido a la frontera o bien expulsado. El espíritu de la ley es otorgarle a la autoridad migratoria suficientes facultades para que el extranjero que ha ingresado al país infringiendo la ley migratoria pueda ser conducido fuera del territorio nacional.

Por lo mismo, las instrucciones del Director Nacional del Servicio a este respecto no infringen el artículo 131 de la ley N° 21.325, pues no impiden ni obstaculizan la medida de reconducción inmediata que la ley consagra. Por el contrario, las instrucciones del Director indican a la autoridad contralora cómo deben proceder en el caso de que, en la práctica, la medida de reconducción no pueda ser materializada por falta de colaboración del país vecino. Y precisamente para lograr el objetivo de la ley, cual es que el extranjero pueda ser conducido fuera del territorio nacional, es que la instrucción es denunciar a la persona extranjera por la infracción migratoria y dar inicio al procedimiento sancionatorio de expulsión, dado que, ante el fracaso de la medida de reconducción, esta es la única forma de lograr compulsivamente la salida del extranjero del territorio nacional.

Lamentablemente, tanto la reconducción como la expulsión de extranjeros requieren de la colaboración de las autoridades del país al que tales extranjeros pretenden ser conducidos. Este Gobierno ha realizado numerosos esfuerzos para lograr esa colaboración y superar así las dificultades prácticas que la ejecución de estas medidas ha enfrentado.

d. No infringe la ley N° 21.325 instruir la no reconducción de niños, niñas y adolescentes

En segundo lugar, los acusadores señalan que la resolución exenta N° 1440 infringe el artículo 131 de la ley N° 21.325 al disponer que no serán sometidos al procedimiento de reconducción los niños, niñas y adolescentes que sean sorprendidos en alguna de las hipótesis del artículo 131. La acusación, sin embargo, no explica por qué considera que tal instrucción vulneraría la disposición legal referida, sino que solo señala que tal infracción se produciría, sin ofrecer argumentos para sostenerlo.

Sin perjuicio de lo anterior, es bueno aclarar que la instrucción en cuestión no infringe el artículo 131 ni ninguna otra disposición de la ley N° 21.325, de Migración y

Extranjería. Dentro de los principios rectores de la ley N° 21.325 se encuentra el interés superior del niño, niña y adolescente. Este principio se encuentra consagrado en el artículo 4 de la mencionada ley, en virtud del cual el Estado adoptará todas las medidas administrativas, legislativas y judiciales necesarias para asegurar el pleno ejercicio y goce de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, consagrados en la Constitución Política de la República, las leyes y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, desde su ingreso al país y cualquiera sea la situación migratoria de sus padres o de los adultos que los tengan a su cuidado.

La doctrina ha entendido que este principio ha de comprenderse a la luz del artículo 3° de la Convención sobre los Derechos del Niño,²⁵⁰ que ha sido ratificada por el Estado de Chile y se encuentra vigente desde 1990. Esta disposición establece que, en todas las medidas concernientes a los niños que tomen las instituciones públicas o privadas de bienestar social, los tribunales, las autoridades administrativas o los órganos legislativos, una consideración primordial a que se atenderá será el interés superior del niño.

Se ha entendido, asimismo, que el principio del interés superior del niño cumple una función triple: 1) en primer lugar, cumple una función hermenéutica, pues debe guiar la interpretación que se haga de las distintas disposiciones normativas; 2) en segundo lugar, cumple la función de permitir resolver conflictos de derechos que puedan resultar afectados; y 3) en tercer lugar, cumple una función de integración, pues permite llenar vacíos o lagunas legales.²⁵¹

El artículo 4 además señala que los niños, niñas y adolescentes extranjeros que incurrieren en alguna infracción migratoria no estarán sujetos a las sanciones previstas en la ley N° 21.325

Además, la ley N° 21.235 se rige por otros dos principios que también resultan relevantes en este punto: el principio de interpretación conforme a la Constitución y las normas internacionales de derechos humanos y el principio pro homine, en virtud del cual los derechos reconocidos en la ley deben interpretarse siempre de manera amplia, mientras que las normas que restringen o suspenden derechos deben interpretarse restrictivamente.

Esta especial preocupación por la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes se refleja también en otras disposiciones de la ley N° 21.325, de Migración

²⁵⁰ Feddersen, Mayra y Greene, Tomás. 2023. Manual de derecho migratorio chileno, 2ª edición, Thomson Reuters, pp. 76-77.

²⁵¹ Ídem.

y Extranjería, como por ejemplo en el artículo 129, que ordena tener en consideración, antes de dictar una medida de expulsión, el interés superior del niño, su derecho a ser oído y la unidad familiar; o en el artículo 134, que excluye la privación de libertad de niños, niñas y adolescentes para efectos de materializar las medidas de expulsión. En el mismo sentido se dirige el reglamento de la ley N° 21.325, que en su artículo 139 señala que, en la expulsión de ciudadanos extranjeros, la actuación pública deberá orientarse siempre a la protección de los derechos de los involucrados, especialmente de niños, niñas y adolescentes.

Lo anterior muestra que la instrucción impartida por el Director Nacional del Servicio no es contraria a la ley N° 21.325, de Migración y Extranjería, sino que, por el contrario, es consistente con su sentido y espíritu. La afirmación de que la resolución exenta N° 1440 infringe el artículo 131 de la ley N° 21.325 al disponer que no serán sometidos al procedimiento de reconducción los niños, niñas y adolescentes no solo es jurídicamente incorrecta si no que propone un estándar de ejecución contrario a los Derechos Humanos y específicamente a la Convención de Derechos del Niño que forma parte integral de nuestro ordenamiento jurídico. Ello puesto que si bien el artículo 131, que regula la medida de reconducción o devolución inmediata, no exceptúa expresamente a niños, niñas y adolescentes de la procedencia de dicha medida, su interpretación y aplicación debe hacerse dando aplicación tanto a los principios rectores que expresamente se contemplan en la ley N° 21.325 como a aquellos que forman parte de los tratados internacionales ratificados por el Estado de Chile.

2. NO RESULTA PROCEDENTE LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL COMO MECANISMO DE CONTROL DE NORMAS INFRALEGALES

La acusación constitucional es un mecanismo para perseguir la responsabilidad de las autoridades en contra de las cuales procede, por las causales taxativamente previstas en la Constitución. No es un mecanismo para controlar la legalidad y el mérito de las actuaciones de la Administración del Estado y de su ejercicio de potestades normativas.

Las actuaciones de la Administración del Estado están sujetas a sus propios mecanismos de control, ante la propia Administración, ante la Contraloría General de la República y ante los tribunales de justicia, que buscan asegurar la adecuación de tales actuaciones a la Constitución y a la ley.

Como se señaló en la Cuestión Previa, la acusación constitucional es de *ultima ratio* y sus causales deben ser interpretadas restrictivamente, lo que implica que esta no

procede para impugnar actuaciones respecto de las cuales el ordenamiento jurídico ha establecido mecanismos específicos de control y corrección.

a. Los actos de la Administración tienen sus propios mecanismos de control

Según la definición que da el artículo 3° de la ley N° 19.880, que establece bases de los procedimientos administrativos que rigen los actos de los órganos de la Administración del Estado (en adelante también ley N° 19.880), los actos administrativos son aquellas decisiones formales que emiten los órganos de la Administración del Estado en las cuales contienen declaraciones de voluntad realizadas en ejercicio de una potestad pública. Tratándose de los actos administrativos dictados por un jefe de servicio, como lo es el Director Nacional del Servicio Nacional de Migraciones, estos adoptan la forma de resoluciones, que son los actos que dictan las autoridades administrativas dotadas de poder de decisión sobre asuntos propios de su competencia.

El mismo artículo 3° de la ley N° 19.880 señala que los actos administrativos gozan de una presunción de legalidad, de imperio y de exigibilidad frente a sus destinatarios, desde su entrada en vigencia. Esta idea se refiere más bien a su eficacia jurídica, “mientras no se impugne o, mejor, mientras no sea dejado sin efecto, el acto administrativo se tiene por un acto jurídico eficaz”.²⁵²

Sin perjuicio de lo anterior, los distintos órganos de la Administración del Estado se encuentran sujetos a la ley en el ejercicio de sus facultades. Lo anterior explica que los actos administrativos estén sujetos a distintos mecanismos de control que buscan asegurar que estos se ajusten a la ley. Ninguno de dichos mecanismos es la acusación constitucional.

En efecto, la doctrina sostiene que para que el control se perfeccione, “es menester la existencia de un sistema que implique garantías de respeto e independencia de su gestión, así también para que la acción de las esferas políticas y administrativas de un Estado importante garantía de que ese actuar no caerá en los límites de la arbitrariedad; es necesario un control jurídico fuerte, sereno, eficaz, objetivo e independiente”²⁵³. Esta idea también se encuentra detrás del principio de control reconocido en el artículo 3° de la ley orgánica constitucional de bases generales de la Administración del Estado.

Esta afirmación es relevante, por cuanto existe un conjunto de mecanismos de control, cada uno en su respectivo campo, para la debida cautela en el ejercicio de las potestades. Adoptando la forma de un acto administrativo, las instrucciones contenidas en

²⁵² Valdivia, José Miguel. 2018. Op. Cit., p. 202.

²⁵³ Cordero, Luis. 2015. Op. Cit., p. 528.

la resolución exenta impugnada deben observarse a partir del conjunto de mecanismos de control jurídico, a fin de resguardar su conformidad a la ley.

Tratándose de una resolución ya dictada, como ocurre en este caso, deben revisarse particularmente los mecanismos de control ex post o represivos:

En primer lugar, la ley N° 19.880 establece la posibilidad de que la propia autoridad administrativa invalide los actos contrarios a derecho, dentro de los dos años contados desde la notificación o publicación del acto.

En segundo lugar, la ley N° 19.880 dispone que los actos administrativos podrán ser revocados por el órgano que los hubiere dictado.

En tercer lugar, la ley N° 19.880 establece la procedencia de recursos administrativos en contra de los actos de la administración. Estos recursos son el recurso de reposición, que se interpone ante el mismo órgano que dictó el acto que se impugna, y el recurso jerárquico, que se interpone ante el superior jerárquico de quien hubiere dictado el acto. Tratándose de los actos de los jefes superiores de los servicios descentralizados, como en este caso, no procede el recurso jerárquico, sino solo el recurso de reposición. Lo anterior es consecuencia del hecho de que los servicios públicos descentralizados no cuentan con un superior jerárquico que pudiera revisar la legalidad y mérito de sus actuaciones. Además, también como recurso administrativo, la ley N° 19.880 establece un recurso extraordinario de revisión en contra de actos administrativos firmes, que puede interponerse ante el superior jerárquico, si lo hubiere, o ante la autoridad que lo hubiere dictado, en caso contrario.

En cuarto lugar, la Contraloría General de la República ejerce un control de legalidad respecto de los actos de la Administración, a través del trámite de toma de razón y del ejercicio de su facultad dictaminadora.

En cuanto a la toma de razón, es la propia Constitución la que encomienda a la Contraloría ejercer el control de legalidad de los actos de la Administración. Además, este trámite de toma de razón para el control de la legalidad de decretos supremos y resoluciones de los jefes de servicio se encuentra consagrado en el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

La toma de razón tiene las siguientes particularidades: 1) Es un control de legalidad, no de mérito, por lo que la Contraloría evaluará únicamente su adecuación a las normas constitucionales y legales, pero deberá “respetar los márgenes de

discrecionalidad conferidos por la ley a las autoridades administrativas”²⁵⁴. 2) Es, por regla general, un control preventivo, operando como un requisito necesario para que el acto adquiriera plena eficacia. 3) Es un control obligatorio, lo que implica que los actos afectos a toma de razón no pueden ejecutarse sin ella. 4) Procede solo respecto de ciertos actos administrativos, no de todos ellos. Tanto la ley como el Contralor pueden eximir determinados actos del control preventivo de la toma de razón.

El artículo 10 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República faculta al Contralor General para eximir a uno o más Ministerios o Servicios del trámite de toma de razón de los decretos supremos o resoluciones que concedan licencias, feriados, y permisos con goce de sueldo, o que se refieran a otras materias que no considere esenciales. En la práctica, el Contralor ha definido, mediante la resolución N° 7 de 2019, qué trámites considera esenciales y por lo tanto sujetos al trámite de toma de razón, quedando exentos de él todos aquellos actos que no queden comprendidos en la definición.

En el caso del Protocolo de Instrucciones para la Reconducción de Extranjeros, se trata de una resolución que no se encuentra sujeta a la toma de razón por parte del Contralor, por no quedar comprendida en ninguna de las hipótesis de materias sujetas a toma de razón en la resolución N° 7 de 2019 del Contralor General de la República.

Sin embargo, que una resolución no se encuentre sujeta al control preventivo de la Contraloría General de la República, por encontrarse exenta de toma de razón, no significa que no se encuentre sujeta al control de la Contraloría en lo absoluto. Ello toda vez que el control de legalidad de los actos de la Administración por parte de la Contraloría también puede tener lugar *ex post*, a través del ejercicio de la facultad dictaminadora.

En virtud del artículo 6° de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, corresponde al Contralor informar sobre el funcionamiento de los servicios públicos sometidos a su fiscalización, para los efectos de la correcta aplicación de las leyes y reglamentos que los rigen. Dicha información se realiza a través de los dictámenes de la Contraloría, que son “pronunciamientos

²⁵⁴ Valdivia, José Miguel. 2018. Op. Cit., p. 353.

jurídicamente obligatorios sobre dudas o discrepancias relativas a la aplicación del derecho en casos concretos”.²⁵⁵

Estos dictámenes pueden ser dictados a requerimiento de los propios servicios públicos o a solicitud de funcionarios públicos o de particulares, así como también de oficio por parte de la Contraloría.²⁵⁶

Por último, en quinto lugar, los actos de la administración se encuentran sujetos a un control judicial de legalidad, a través del reclamo de ilegalidad en los casos en que la ley así lo consagra, del recurso de protección y de la acción de nulidad de derecho público.

Toda esta batería de mecanismos de control permite escrutar la legalidad del Protocolo referido en las sedes correspondientes. Ello sin perjuicio de que en caso alguno dicho escrutinio puede alcanzar ni el mérito ni mucho menos a esta Ministra de Estado que no ha tenido vinculación ninguna con su dictación y que no tiene facultades para incidir ni ex ante ni ex post en su contenido. Servirse de una acusación constitucional para realizar estos juicios interpretativos no solo desnaturaliza el instrumento, sino que además revela relevantes confusiones respecto la forma y funcionamiento del Estado.

3. COROLARIOS

1. Los acusadores interpretan incorrectamente la causal de infringir la ley o dejarla sin ejecución al fundarla en la omisión de acciones de control sobre el Servicio Nacional de Migraciones, ya que sus afirmaciones suponen desconocer que, por una parte, el Servicio Nacional de Migraciones es un servicio descentralizado, por lo que no corresponde a esta Ministra ejercer acciones de control a su respecto, ya que ello supondría, justamente, infringir la ley.

2. Por otra parte, como ya se explicó la ley ha entregado la atribución de ejecutar las políticas de migraciones, casi en su totalidad al Servicio Nacional de Migraciones y, en todo caso, no ha entregado competencias de ejecución de esa ley al Ministro o Ministra del Interior.

3. Sin perjuicio de lo anterior, es necesario aclarar, contra las infundadas afirmaciones de los acusadores, que el Servicio ha evidenciado, con datos, importantes mejoras en su gestión, desde el inicio del actual Gobierno. Asimismo, que todos los años su presupuesto ha aumentado, que su ejecución se ha centrado

²⁵⁵ Valdivia, José Miguel. 2018. Op. Cit., p. 346.

²⁵⁶ Valdivia, José Miguel. 2018. Op. Cit., p. 348.

en las expulsiones y que, con su actuar, el Servicio ha recaudado casi el doble del gasto fiscal que supone su financiamiento.

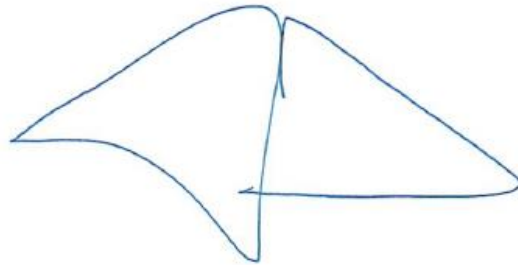
4. Finalmente, respecto de la supuesta infracción de ley que constituiría la dictación de la resolución exenta N° 14.440, los acusadores desconocen que dicha resolución no fue dictada por esta Ministra, sino por el Director Nacional del Servicio Nacional de Migraciones, en ejercicio de las atribuciones que le entrega la ley. Dicha instrucción tiene como propósito ordenar el procedimiento de reconducción y las actuaciones necesarias para la expulsión, en el caso del fracaso de la reconducción. Todo esto, sin perjuicio de que esta ministra no puede abocarse a las decisiones que un servicio descentralizado adopte dentro del ámbito de sus competencias y que, además, la acusación constitucional no es un mecanismo de control apropiado para este tipo de instrumentos.

POR TANTO, solicito a esta H. Cámara rechazar la acusación constitucional interpuesta en mi contra, en todas sus partes.

SEGUNDO OTROSÍ: DESIGNA ABOGADO.

Solicito a esta H. Cámara de Diputadas y Diputados tener presente que designo abogado patrocinante y confiero poder a don **JUAN IGNACIO PIÑA ROCHEFORT**, cédula nacional de identidad N° 10.032.728-7, domiciliado para estos efectos en Av. Las Condes 11281, comuna de Las Condes.

POR TANTO, Solicito a esta H. Cámara tenerlo presente.



Valparaíso, 7 de octubre de 2024.

Autorizo el patrocinio y poder conferidos

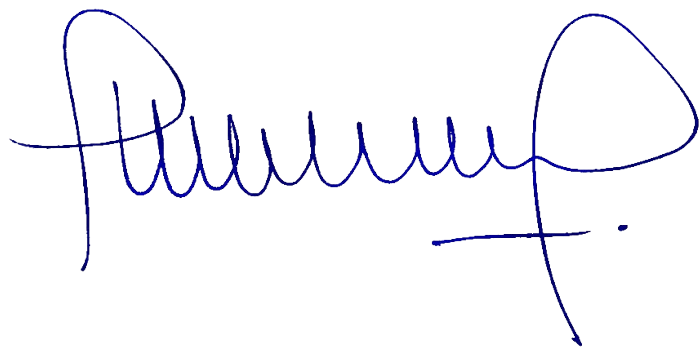


TABLA DE CONTENIDOS

RESUMEN DE LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL DEDUCIDA.....	1
PRIMERA PARTE. EN LO PRINCIPAL: FORMULA CUESTIÓN PREVIA.....	7
I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL	8
1. REGULACIÓN NORMATIVA.....	8
2. CARACTERÍSTICAS DE LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL	9
a. Persigue la responsabilidad constitucional de la autoridad acusada.....	9
b. Es un mecanismo de carácter excepcional y de ultima ratio.....	10
c. Las causales que habilitan la formulación de la acusación constitucional son taxativas y deben interpretarse restrictivamente	11
d. Las causales que habilitan la formulación de una acusación constitucional contra una Ministra o un Ministro de Estado sólo pueden tener lugar por hechos personales.....	16
3. COROLARIOS.....	17
II. PRIMER ARGUMENTO DE CUESTIÓN PREVIA: LOS ACUSADORES NO IDENTIFICAN DE MANERA CLARA Y PRECISA las acciones u omisiones que configuran las causales invocadas.....	19
1. LA ACUSACIÓN NO ESTABLECE LOS HECHOS EN LOS CUALES SE FUNDA EL REPROCHE A ESTA MINISTRA DE ESTADO, POR LO QUE NO RESULTA POSIBLE COMPRENDER LA FORMA EN QUE SE CONFIGURAN LAS CAUSALES INVOCADAS EN LOS CAPÍTULOS ACUSATORIOS.....	20
2. LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL EXPONE DE MANERA PARCIAL Y SESGADA DE LA INFORMACIÓN Y DATOS EN QUE FUNDA SU PRESENTACIÓN EN MI CONTRA.....	23
3. COROLARIOS.....	24
III. SEGUNDO ARGUMENTO DE CUESTIÓN PREVIA: la acusación carece DE un mínimo estándar de fundamentación	26
1. DEBER DE FUNDAMENTACIÓN DE LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL.....	26
a. Las autoridades acusadas tienen derecho a la presunción de inocencia y el derecho a defensa.....	28
2. LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL DEDUCIDA EN MI CONTRA CARECE DE FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA	28
3. COROLARIOS.....	30
IV. TERCER ARGUMENTO DE CUESTIÓN PREVIA: SE INVOCA ERRÓNEAMENTE LA CAUSAL DE INFRACCIÓN A LA CONSTITUCIÓN O LAS LEYES	31
1. ALCANCES DE LA CAUSAL DE INFRACCIÓN A LA CONSTITUCIÓN O LAS LEYES	31
2. REQUISITOS GENERALES PARA LA CONCURRENCIA DE LA CAUSAL	32
a. La causal de infracción de la Constitución o las leyes sólo procede frente al incumplimiento de obligaciones jurídicas regladas.....	32
b. La acusación debe especificar qué disposición constitucional legal se infringe dentro de las competencias de la autoridad acusada y la forma en que ello ocurre	33
3. LOS ACUSADORES CONFIGURAN ERRÓNEAMENTE LA CAUSAL DE INFRACCIÓN A LA CONSTITUCIÓN O LAS LEYES EN EL LIBELO PRESENTADO EN CONTRA DE ESTA MINISTRA DE ESTADO.....	33

a.	La acusación no identifica el incumplimiento de obligaciones jurídicas regladas y realiza un reproche de mérito a mi gestión	34
b.	La acusación no especifica qué acciones u omisiones suponen una infracción a las obligaciones que me caben como Ministra de Estado	38
c.	La falta de comprensión de los alcances de esta causal deriva en una imputación de responsabilidad que no puede tener lugar	39
4.	COROLARIOS	39
V.	CUARTO ARGUMENTO DE CUESTIÓN PREVIA: LA ACUSACIÓN NO RECONOCE EL ALCANCE PRECISO DE LA CAUSA “DEJAR LAS LEYES SIN EJECUCIÓN”	41
1.	ALCANCES DE LA CAUSAL DE INEJECUCIÓN DE LA LEY	41
2.	LOS ACUSADORES COMPRENDEN INCORRECTAMENTE DE LA CAUSAL DE INEJECUCIÓN DE LAS LEYES	42
3.	LA CAUSAL DE INEJECUCIÓN DE LA LEY QUE INVOCA LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL TIENE POR OBJETIVO CUESTIONAR LA FORMA EN QUE HE EJERCIDO MIS ATRIBUCIONES	44
4.	COROLARIOS	45
VI.	QUINTO ARGUMENTO DE CUESTIÓN PREVIA: LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL CONFUNDE EL SENTIDO Y ALCANCE DE LA CAUSAL DE COMPROMETER GRAVEMENTE LA SEGURIDAD DE LA NACIÓN	47
1.	HABER COMPROMETIDO GRAVEMENTE LA SEGURIDAD DE LA NACIÓN	47
a.	Seguridad de la Nación	47
b.	Haber comprometido gravemente la seguridad de la Nación	47
2.	LOS ACUSADORES NO DESARROLLAN LO DESARROLLAN COMO CAUSAL DE ACUSACIÓN	48
3.	EL LIBELO ACUSATORIO CONFUNDE LOS ELEMENTOS DE ESTA CAUSAL E INTERPRETA DE FORMA INCORRECTA SU SENTIDO Y ALCANCE	48
4.	COROLARIOS	49
VII.	SEXTO ARGUMENTO DE CUESTIÓN PREVIA: NO SE IMPUTA RESPONSABILIDAD POR HECHOS PROPIOS	51
1.	LA RESPONSABILIDAD COMO JUICIO DE REPROCHE POR ACTOS PROPIOS	51
2.	FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DE LA MINISTRA DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA	52
3.	LA ACUSACIÓN NO IDENTIFICA ACCIONES U OMISIONES CONCRETAS QUE PERMITAN CONFIGURAR UNA RESPONSABILIDAD POR HECHOS PROPIOS RESPECTO DE ESTA MINISTRA DE ESTADO	53
4.	COROLARIOS	54
VIII.	SÉPTIMO ARGUMENTO DE CUESTIÓN PREVIA: LOS ACUSADORES INTERPRETAN EQUIVOCADAMENTE EL CARÁCTER DE ULTIMA RATIO DE UNA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL	56
1.	LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL ES UN MECANISMO EXCEPCIONAL EN DIVERSOS SENTIDOS	56
2.	LOS ACUSADORES YERRAN EN LA COMPRENSIÓN DEL CARÁCTER DE ULTIMA RATIO DE UNA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL	57

3. COROLARIOS.....	57
IX. OCTAVO ARGUMENTO DE CUESTIÓN PREVIA: LOS ACUSADORES YERRAN CUANDO AFIRMAN QUE LAS CAUSALES DE ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL SON “CLÁUSULAS ABIERTAS” O CONSTRUIDAS CON “CONCEPTOS JURÍDICOS INDETERMINADOS”	59
1. COROLARIOS.....	62
SEGUNDA PARTE. PRIMER OTROSÍ: PRESENTA DESCARGOS	
ANTECEDENTES GENERALES SOBRE LA SITUACIÓN DE ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD PÚBLICA INTERIOR Y LA SITUACIÓN MIGRATORIA EN CHILE Y MI GESTIÓN COMO MINISTRA DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA EN ESTAS MATERIAS.....	
64	
I. ACLARACIONES SOBRE LA SITUACIÓN EN MATERIA DE ORDEN Y SEGURIDAD PÚBLICOS Y EN MATERIA MIGRATORIA QUE ATRAVIESA NUESTRA NACIÓN.....	65
1. SITUACIÓN DE ORDEN Y SEGURIDAD PÚBLICA	65
2. DETERIORO DE LA SITUACIÓN EN MATERIA DE ORDEN Y SEGURIDAD PÚBLICOS ANTES DE QUE ASUMIERA EL CARGO DE MINISTRA DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA	66
a. Situación de las policías	68
3. SITUACIÓN EN MATERIA DE ORDEN Y SEGURIDAD PÚBLICAS DESDE QUE ASUMÍ EL CARGO DE MINISTRA DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA	70
4. SITUACIÓN MIGRATORIA.....	72
a. Situación migratoria previo a que asumiera el cargo de Ministra del Interior y Seguridad Pública	72
b. Situación en materia migratoria desde que asumí el cargo de Ministra del Interior y Seguridad Pública.....	73
II. GESTIÓN DEL MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA DESDE MI DESIGNACIÓN COMO MINISTRA EN ORDEN PÚBLICO, SEGURIDAD INTERIOR Y MIGRACIÓN	78
1. PRINCIPALES GESTIONES EN MATERIA DE ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD PÚBLICA INTERIOR DURANTE MI CONDUCCIÓN DEL MINISTERIO DEL INTERIOR.....	79
a. Aumentos presupuestarios porcentuales más relevantes en materia de seguridad en los últimos 8 años	79
b. Conducción del Ministerio del Interior y Seguridad Pública en materia de orden y seguridad públicos	80
1. Principales gestiones en materia de migración durante mi conducción del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.....	102
a. Política Nacional de Migración y Extranjería	102
2. OTRAS MEDIDAS.....	110
I. RESUMEN DE LA IMPUTACIÓN	112
AL CAPÍTULO PRIMERO: SUPUESTA INFRACCIÓN DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES Y DEJARLAS SIN EJECUCIÓN POR OMITIR ADOPTAR MEDIDAS MÁS EFICACES PARA RESGUARDAR A LA POBLACIÓN DE LA DELINCUENCIA, EL NARCOTRÁFICO Y EL CRIMEN ORGANIZADO.....	
112	
II. LOS ACUSADORES CONFUNDEN CONCEPTOS E INVOCAN NORMAS IMPROCEDENTES	114

1.	Los acusadores confunden el concepto de orden público con seguridad pública ..	114
2.	Los acusadores interpretan incorrectamente el concepto “seguridad individual” empleada por el artículo 19 N° 7 de la Constitución Política	117
III.	ESTA MINISTRA HA CUMPLIDO CON LAS FUNCIONES QUE LA CONSTITUCIÓN Y LAS LEYES LE ENCOMIENDAN EN MATERIA DE SEGURIDAD Y ORDEN PÚBLICO	120
1.	Funciones y atribuciones de la Ministra	120
2.	Las facultades de diseñar, implementar, coordinar y evaluar las políticas públicas en materia de seguridad y mantención del orden público son de aquellas conocidas como facultades discrecionales de la Administración.	123
IV.	ESTA MINISTRA HA EJERCIDO SUS FUNCIONES DE CONTROL RESPECTO DE SUS ÓRGANOS DEPENDIENTES.....	127
V.	ESTA MINISTRA HA EJERCIDO SUS FUNCIONES RELACIONADAS CON LA TRAMITACIÓN DE LA AGENDA LEGISLATIVA DE SEGURIDAD	135
1.	Iniciativa exclusiva del Presidente de la República	137
2.	Presentación de urgencias presidenciales.....	139
3.	Avance de la agenda legislativa de seguridad	141
4.	COROLARIOS.....	142

AL CAPÍTULO SEGUNDO: SUPUESTA INFRACCIÓN DE LAS LEYES Y DEJARLAS SIN EJECUCIÓN POR OMITIR ADOPTAR MEDIDAS MÁS EFICACES PARA PREVENIR LA “VULNERACIÓN DE LAS FRONTERAS”

I.	RESUMEN DE LA IMPUTACIÓN	144
II.	LAS IMPUTACIONES DEL CAPÍTULO SEGUNDO SE BASAN EN SUPUESTAS INFRACCIONES A NORMAS LEGALES QUE NO CORRESPONDEN A ATRIBUCIONES QUE LA LEY ENTREGUE A ESTA MINISTRA	145
1.	El Servicio Nacional de Migraciones no se encuentra bajo las atribuciones de control de la Ministra del Interior porque es un servicio descentralizado.....	146
2.	La ley no ha entregado al Ministerio del Interior las atribuciones que los acusadores estiman incumplidas	147
a.	El organismo ejecutor de la política de migración es el Servicio Nacional de Migraciones	148
b.	El Servicio Nacional de Migraciones ha ejercido sus atribuciones de manera eficiente y eficaz.....	150
c.	El presupuesto del Servicio Nacional de Migraciones ha aumentado todos los años y se ha ejecutado de conformidad con la ley	153
3.	La Ministra del Interior no puede impartir órdenes sobre la ejecución del gasto del Servicio Nacional de Migraciones.....	154
III.	NO HAY INFRACCIÓN DE LEY EN LA DICTACIÓN DE LA RESOLUCIÓN EXENTA N° 1440	155
1.	La resolución exenta impugnada no es un acto de esta Ministra	155
a.	La resolución exenta se dictó en el marco de la discrecionalidad administrativa de que dispone el Director Nacional del Servicio Nacional de Migraciones.....	156
b.	El protocolo en cuestión no infringe la ley	158

c.	Procede la expulsión de extranjeros respecto de los cuales no sea posible la reconducción	159
d.	No infringe la ley N° 21.325 instruir la no reconducción de niños, niñas y adolescentes	161
2.	NO RESULTA PROCEDENTE LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL COMO MECANISMO DE CONTROL DE NORMAS INFRALEGALES.....	163
a.	Los actos de la Administración tienen sus propios mecanismos de control	164
3.	COROLARIOS.....	167