

LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL A AUTORIDADES REGIONALES Y PROVINCIALES EN LA CONSTITUCIÓN DEL 80

THE CONSTITUTIONAL ACCUSATION OF REGIONAL AND
PROVINCIAL AUTHORITIES IN THE CONSTITUTION OF 1980

Eduardo Bofill Chávez^{1*}

Resumen: La Constitución de 1980 crea y regula las autoridades que ejercen el gobierno y la administración, tanto en las regiones como en las provincias. A lo largo de su vigencia se verifican tres momentos. Primeramente, la Carta originaria suponía una regulación que contaba con Intendentes y Gobernadores como principales autoridades. Luego este diseño fue reformado en parte por la Ley N° 19.097 que creó al Gobierno Regional. Finalmente, con la Ley N° 20.990 se vislumbran cambios importantes: se eliminan los cargos de Intendente y Gobernador, pasando a existir los Delegados Presidenciales, tanto regionales como provinciales, así como un Gobernador Regional, el cual es elegido popularmente.

Desde el origen de la Carta, los Intendentes y Gobernadores eran acusables constitucionalmente por infracción de la Constitución y por los delitos de traición, sedición, malversación de fondos públicos y concusión. La Ley N° 20.990 reemplazó a estos sujetos pasivos por los Delegados Presidenciales,

¹ Artículo recibido el 6 de octubre y aceptado el 1 de diciembre de 2022.

* Profesor asistente de Derecho Constitucional, Escuela de Derecho, Facultad de Derecho, Universidad Santo Tomás, Chile. Sus estudios de doctorado son financiados por ANID: CONICYT-PFCHA/Doctorado Nacional/2018-21181748. Correo: ebofill@santotomas.cl

tanto regionales como provinciales. Sin embargo, el constituyente derivado incurrió en una inconsistencia al regular la acusación del Gobernador Regional, que la hace inaplicable.

Palabras clave: Acusación Constitucional; Juicio Político; Gobernadores Regionales.

Abstract: The 1980 Constitution creates and regulates the authorities that exercise government and administration, both in the regions and in the provinces. Throughout its validity, three moments are verified. Firstly, the original Constitution supposed a regulation that had Mayors and Governors as main authorities. Later this design was reformed in part by Law N°. 19097, which created the Regional Government. Finally, with Law N°. 20990, important changes are glimpsed: the positions of mayor and governor were eliminated, giving rise to Presidential Delegates, both regional and provincial, as well as a Regional Governor, who is popularly elected.

From the origin of the Constitution, the Mayors and Governors could be constitutionally accused of violating the Constitution and for the crimes of treason, sedition, embezzlement of public funds and extortion. Law N°. 20990 replaces these authorities with presidential delegates, both regional and provincial. However, the derived constituent incurs an inconsistency in regulating the accusation of the Regional Governor, which makes it inapplicable.

Keywords: Constitutional accusation; Impeachment; Regional Governor.

I. INTRODUCCIÓN

En un país altamente centralizado como Chile, la regulación sobre el gobierno y administración interior cobran relevancia. En palabras de Paredes, “un proceso de construcción de un Estado relativamente simétrico y que asegure la igualdad de oportunidades a su población no es un ejercicio casual, sino más bien requiere de una profunda reflexión”². Durante toda la vigencia de la Constitución del 80, las unidades en que se divide nuestro territorio han seguido una misma lógica: el territorio nacional se divide en regiones; las regiones se dividen, a su vez en provincias; y estas últimas, en comunas. La estructura de división ‘región-provincia-comuna’ es una constante a lo largo de la vigencia de la actual Carta, que indica “para el gobierno y administración interior del Estado, el territorio de la República se divide en regiones y éstas en provincias. Para los efectos de la administración local, las provincias se dividirán en comunas”³. Esta investigación busca estudiar las distintas formas en que la Constitución de 1980, desde su origen hasta la actualidad, ha regulado a las autoridades que ejercen el gobierno y la administración, tanto en las regiones como en las provincias. Esto obliga a revisar no solo la Carta originaria, sino sus constantes reformas, para efectos de poder sistematizar los eventuales cambios.

Por otra parte, ciertas autoridades son acusables constitucionalmente, entre ellas, algunas que tienen atribuciones de gobierno o administración, a nivel regional o provincial. La Constitución originaria señalaba a los Intendentes y Gobernadores como sujetos pasivos de acusación constitucional. Luego, la Ley N° 20.990 los reemplazó por los Delegados Presidenciales regionales y delegados presidenciales provinciales, quienes hoy son acusables. Sin embargo, la Carta Fundamental contiene una decisión inconsistente,

2 PAREDES, Felipe: “Constitución, poder y territorio: la forma jurídica del Estado chileno”. En: Bassa, Jaime; Ferrada, Juan; Viera, Christian (eds.): *La Constitución Chilena. Una revisión crítica a su práctica política*. LOM Ediciones, Santiago, 2015. p. 57.

3 Corresponde al artículo 99 originario, inciso primero, que es el actual artículo 110, inciso primero de la Constitución Política de la República. Este inciso nunca ha sido modificado.

al omitir del listado de autoridades sujetas a acusación constitucional a los Gobernadores Regionales; omitir señalar alguna causal para iniciar su juicio político; pero, al mismo tiempo señalar en forma expresa un quorum para que la Cámara de Diputados declare ha lugar una acusación en contra de ellos y también decretar un quorum para que el Senado los declare culpables, pero ¿culpables de qué? Esta incoherencia ocasiona un problema constitucional de proporciones en la parte orgánica de la Constitución, que se verificaría en caso que en el futuro se desee acusar a un Gobernador Regional, lo que tensionaría la institucionalidad vigente.

II. SINOPSIS DE LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL SOBRE EL GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN REGIONAL Y PROVINCIAL

El gobierno y administración de las regiones y provincias ha sido regulado -desde una óptica constitucional- de forma diversa durante la vigencia de la Constitución de 1980, verificándose cambios en su orgánica. Para efectos de esta investigación sistematizaré tres períodos distintos: el primero, iniciado en dictadura, contenido en la regulación constitucional de la Carta del 80 originaria, es decir, sin reformas. Luego, un segundo momento, que dice relación con las reformas que la Ley N° 19.097 introdujo a la Carta Fundamental. Esto debe complementarse con ciertos cambios de la Ley N° 20.390. Finalmente, un tercer periodo, que es el actual, que se encuentra determinado por la reforma constitucional de la Ley N° 20.990. A continuación, revisaré cada uno de estos.

El primer momento se encuentra circunscrito, lógicamente, a la Constitución originaria. El proyecto político de la dictadura, plasmado en el documento del 80, suponía la figura de un Intendente, quien asumía el gobierno y administración superior de una región. Al respecto, Paredes ha señalado que “la redacción original de la Carta de 1980 solo contemplaba al Intendente como órgano regional, y en consecuencia, le encomendaba tanto las

funciones de gobierno y administración”⁴. Esta autoridad era de exclusiva confianza del Presidente de la República y debía observar sus órdenes e instrucciones. La Carta suponía, además, que el intendente asumía una agencia del Presidente en la región. Así, “el gobierno y la administración superior de cada región residen en un intendente que será de la exclusiva confianza del Presidente de la República. El intendente ejercerá dichas funciones con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente, de quien es su agente natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción”⁵. Dentro de sus funciones, el intendente debía formular la política de desarrollo regional, de acuerdo a los planes nacionales. Además, supervigilar, coordinar y fiscalizar servicios públicos.

La Carta del 80 también suponía la existencia de un organismo denominado Consejo Regional de desarrollo, que era presidido por el Intendente, y se integraba además por los Gobernadores de las provincias, un representante de cada rama de las Fuerzas Armadas y Carabineros y por miembros designados por organismos públicos y privados. La Constitución mandataba, además, que este Consejo Regional de desarrollo debía tener una representación mayoritaria del sector privado⁶, lo que confundía el carácter público del Estado, enlazándolo con mundo privado y dejándolo en inferioridad a este. La función de este órgano era principalmente asesorar al intendente y buscar el progreso regional⁷.

4 PAREDES, Felipe, ob. cit. p. 65.

5 Así señalaba el artículo 100, inciso primero de la Constitución de 1980 en su redacción originaria. Fue modificado posteriormente por la Ley N° 19.097. Cabe indicar que esta norma responde a la numeración original, que no es la actual.

6 El artículo 101, inciso primero, de la Constitución de 1980 en su redacción originaria señalaba: “En cada región habrá un consejo regional de desarrollo, presidido por el intendente e integrado por los gobernadores de las provincias respectivas, por un representante de cada una de las instituciones de las Fuerzas Armadas y de Carabineros que tengan asiento en la respectiva región, y por miembros designados por los principales organismos públicos y privados que ejerzan actividades en el área territorial de la región. El sector privado tendrá representación mayoritaria en dicho consejo”. Fue modificado posteriormente por la Ley N° 19.097. Cabe indicar que esta norma responde a la numeración original, que no es la actual.

7 De acuerdo al artículo 102, inciso primero, de la Constitución de 1980 en su redacción originaria “El consejo regional tiene por objeto asesorar al intendente y contribuir a hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural

Por otra parte, tanto el gobierno como la administración superior de las provincias quedaba en manos de un Gobernador, autoridad que se encontraba subordinada al intendente. Este cargo también era de exclusiva confianza del Presidente de la República, quien lo nombrara y podía remover cuando esta confianza se perdiese. Dentro de sus funciones, el Gobernador debía observar las instrucciones del intendente en cuanto a supervigilar los servicios públicos de la provincia respectiva. Como se aprecia, existía una plena subordinación hacia la figura del intendente, lo que cambiará en la segunda etapa.

El segundo periodo comienza en democracia y como dije, se encuentra determinado por las modificaciones constitucionales que hizo la Ley N° 19.097, promulgada el 11 de noviembre de 1991 y publicada el 12 de noviembre del mismo año. Esta ley de reforma constitucional se originó mediante mensaje del entonces presidente Patricio Aylwin y cambió en algunos aspectos la regulación original del gobierno y la administración, tanto regional como provincial. Además, es recordada por haber puesto fin a los alcaldes designados que suponía la Constitución del 80⁸. Cabe señalar que el ordenamiento constitucional en estas materias, tras los cambios de la Ley N° 19.097, se mantuvo vigente casi en forma íntegra por más de 25 años, a excepción de leves cambios introducidos por la reforma de la Ley N° 20.390.

La Ley N° 19.097 mantuvo la figura del Intendente, el cual era nombrado por el Presidente de la República y siguió siendo de su exclusiva confianza. Sin embargo, el Intendente dejó de ser un agente, pasando a ser un representante natural e inmediato del Presidente en el territorio regional. Por otra parte, solo asumió en forma directa el gobierno de la región, pero

de la región”. Fue modificado posteriormente por la Ley N° 19.097.

8 En este sentido, la Constitución de 1980 en su redacción originaria señalaba en el artículo 108, incisos primero y segundo lo siguiente: “El alcalde será designado por el consejo regional de desarrollo respectivo a propuesta en terna del consejo comunal. El intendente tendrá la facultad de vetar dicha terna por una sola vez. Sin embargo, corresponderá al Presidente de la República la designación del alcalde en aquellas comunas que la ley determine, atendida su población o ubicación geográfica”. Esta norma fue modificada posteriormente por la Ley N° 19.097.

no la administración superior. Paredes indicó que “el gobierno de la región corresponde al Intendente, quien es un órgano unipersonal desconcentrado territorialmente del Presidente de la República, y que además posee la calidad de funcionario de su exclusiva confianza, es decir, es nombrado y removido por éste a su entera discreción”⁹. Esta reforma creó un órgano denominado Gobierno Regional, al cual encargó la administración superior de cada región. Así: “la administración superior de cada región radicará en un gobierno regional que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región”¹⁰. De esta manera, se le sustrajo al cargo de Intendente la atribución de administrar directamente la región y se le entregó al Gobierno Regional. Sin embargo, la influencia del Intendente en materias administrativas continuó ya que formaba parte del Gobierno Regional, junto con otro órgano, denominado Consejo Regional, el cual era presidido por el propio Intendente. Así la Carta fundamental indicaba que “el intendente presidirá el consejo regional y le corresponderá la coordinación, supervigilancia o fiscalización de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región”¹¹. Cabe destacar que con la reforma de la Ley N° 20.390, promulgada el 16 de octubre de 2009 y publicada el 28 de octubre de 2009, el Intendente dejó de presidir el Consejo Regional, pasando el propio Consejo a elegir, por mayoría absoluta de sus integrantes en ejercicio un presidente. En tal sentido, “el consejo regional, por mayoría absoluta de sus integrantes en ejercicio, elegirá un presidente de entre sus miembros. El presidente del consejo durará cuatro años en su cargo y cesará en él en caso de incurrir en alguna de las causales señaladas en el inciso tercero, por remoción acordada por los dos tercios de los consejeros regionales en ejercicio o por renuncia

9 PAREDES, Felipe, ob. cit. p. 65.

10 Así lo indicaba el artículo 100, inciso segundo de la Constitución Política de la República, que posteriormente pasó a ser el artículo 111, inciso segundo. Fue modificado posteriormente por la Ley N° 20.990.

11 Así indicaba el antiguo artículo 101, inciso primero de la Constitución Política de la República, que pasó a ser posteriormente el artículo 112 inciso primero. Esta norma fue modificada por la Ley N° 20.390 y posteriormente derogada por la Ley N° 20.990.

aprobada por la mayoría de éstos”¹². La posibilidad de elegir al presidente permitía una mayor democracia interna al interior del órgano. Vivanco ha dicho que “hasta antes de la reforma constitucional en materia de gobierno y administración regional introducida por la ley 20.390, era presidido por el intendente. Hoy día, (...) el propio consejo, por mayoría absoluta de sus integrantes en ejercicio, elegirá un presidente de entre sus miembros”¹³.

Cabe indicar que el Gobierno Regional contaba con personalidad jurídica y patrimonio propio. Paredes indica, en este sentido que “esta estructura bicéfala fue creada recién por la reforma constitucional de 1991”¹⁴, agregando que “la administración de la región corresponde al Gobierno Regional (GORE), que es un órgano complejo, integrado por el mismo Intendente y por el Consejo Regional (CORE), un órgano colegiado electo popularmente”¹⁵. Sobre lo último que señalara Paredes, cabe indicar que en un inicio los miembros del Consejo Regionales eran designados por los concejales, pero esto fue reformado por la Ley N° 20.390. De esta forma, los consejeros regionales pasaron a ser elegidos democráticamente. En tal sentido, la Carta indicó que “el consejo regional estará integrado por consejeros elegidos por sufragio universal en votación directa, de conformidad con la ley orgánica constitucional respectiva. Durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos. La misma ley establecerá la organización del consejo regional, determinará el número de consejeros que lo integrarán y su forma de reemplazo, cuidando siempre que tanto la población como el territorio de la región estén equitativamente representados”¹⁶.

12 Así indicaba el artículo 113, inciso quinto de la Constitución Política de la República. Este inciso fue suprimido por la Ley N° 20.990.

13 VIVANCO, Ángela: *Curso de Derecho Constitucional. Aspectos Orgánicos de la Carta Fundamental de 1980. Tomo III*. Ediciones UC, Santiago, 2014. p. 484.

14 PAREDES, Felipe, ob. cit. p. 65.

15 *Ídem*.

16 Esta norma correspondía al artículo 113, inciso segundo de la Constitución Política de la República. Posteriormente fue modificado por la Ley N° 21.238.

Cabe destacar -para efectos sistemáticos- que el Consejo Regional de desarrollo, tal y como estaba regulado en la Carta originaria, dejó de tener existencia en este segundo periodo. Cea es de la idea que el continuador de esta institución es el Consejo Regional, indicando que este “reemplazó a los consejos de desarrollo regional, eliminados por la Ley de Reforma Constitucional N° 19.097 de 1991”¹⁷, sin embargo cabe retrucar a Cea la función del Consejo Regional de desarrollo originario decía principalmente relación con prestar asesoría al intendente y contribuir a hacer efectiva la participación de la comunidad en el progreso económico, social y cultural de la región; en cambio el Consejo Regional desde la reforma del año 1991 busca hacer efectiva la participación de la ciudadanía regional y ejercer las atribuciones que la ley orgánica le encargue, sin que la Carta hable en forma expresa de una asesoría al intendente o de buscar el progreso económico, social o cultural. A pesar de lo anterior, Vivanco señala que “el consejo regional es la entidad encargada de administrar los intereses de la región y tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de esta”¹⁸, volviendo a usar la nomenclatura que la Carta original usaba para el extinto Consejo Regional de desarrollo. Esto parece una imprecisión, ya que al menos desde la reforma de la Ley N° 19.097, es el Gobierno Regional y no el Consejo Regional, el órgano que tiene por objeto el desarrollo social, cultural y económico. Así, la Constitución señalaba que “la administración superior de cada región radicará en un gobierno regional que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región”¹⁹ Ahora bien, no se puede perder de vista que el Consejo Regional formaba parte del Gobierno Regional, lo que podría explicar -en parte- los dichos de Vivanco.

17 CEA, José: *Derecho Constitucional Chileno. Tomo IV*. Ediciones UC, Santiago, 2016. p. 198.

18 VIVANCO, Ángela, ob. cit. p. 484.

19 Así indicaba el antiguo artículo 100, inciso segundo de la Constitución Política de la República, que pasó a ser posteriormente el artículo 111 inciso segundo. Esta norma fue reformada por la Ley N° 20.990.

Por otra parte, el gobierno y administración provincial también fueron reformados. Se mantuvo la figura del Gobernador. Sin embargo, la subordinación total inicial del Gobernador respecto del Intendente fue modificada por la Ley N° 19.097, dando paso al fenómeno de la desconcentración. En este sentido, la Carta fundamental indicó que “en cada provincia existirá una gobernación que será un órgano territorialmente desconcentrado del intendente. Estará a cargo de un gobernador (...)”²⁰. Contreras y Lovera señalan que “la desconcentración se caracteriza por la radicación de potestades administrativas desde el poder central a otro órgano -el desconcentrado-, cuyo ejercicio se radica en él. El órgano desconcentrado, de este modo, aun cuando permanece bajo la subordinación del gobierno central, asume permanentemente el ejercicio de esas potestades. Si bien importa la apertura de un ámbito de autonomía para el ejercicio de esas funciones, puesto que no se encuentra en relación dependiente, se trata de potestades que se enmarca dentro de una misma personalidad jurídica y para cuyo ejercicio carecen de patrimonio propio, lo que denota su limitación”²¹. Por otra parte, si bien no se indica que es un cargo de exclusiva confianza, la reforma constitucional del año 1991 plasmó que el Gobernador era nombrado y removido en forma libre por el Presidente de la República²².

Ahora bien, la Carta originaria entregaba al Gobernador el gobierno y la administración superior de cada provincia, lo que fue eliminado por la reforma de la Ley N° 19.097. En palabras de Paredes, “con esta exigua configuración constitucional, desde luego, no queda nada claro cuáles son las funciones que dicho órgano ejerce, lo que solo es posible de colegir de la lectura de la LOCGAR”²³, concluyendo que “se puede afirmar que el Gobernador ejerce

20 Así indicaba el antiguo artículo 105, inciso primero de la Constitución Política de la República, que pasó a ser posteriormente el artículo 116. Esta norma fue reformada por la Ley N° 20.990.

21 CONTRERAS, Pablo y LOVERA, Domingo: *La Constitución de Chile*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2020. p. 242.

22 Así lo indicaba el antiguo artículo 105, inciso primero de la Constitución Política de la República, que pasó a ser posteriormente el artículo 116. Esta norma fue reformada por la Ley N° 20.990.

23 PAREDES, Felipe, ob. cit. p. 71.

tanto el gobierno como la administración de la provincia”²⁴. Concuero con Paredes en el sentido que la carta configuraba de forma muy escueta a los Gobernadores en este periodo.

La reforma constitucional de la Ley N° 19.097 creó un nuevo órgano provincial, de carácter consultivo, denominado Consejo Económico y Social Provincial. La Constitución se limitó, en forma escueta, a indicar que cada provincia debía contar con uno y dejaba en manos de una ley orgánica constitucional su composición, atribuciones y funcionamiento. Así, la Carta fundamental señalaba que “en cada provincia existirá un consejo económico y social provincial de carácter consultivo. La ley orgánica constitucional respectiva determinará su composición, forma de designación de sus integrantes, atribuciones y funcionamiento”²⁵. Paredes dijo en forma crítica que el Consejo Económico y Social Provincial es “un órgano consultivo y de participación de la comunidad provincial socialmente organizada”²⁶, agregando que “carece de atribuciones jurídicamente vinculantes, y que por tanto, en futuras reformas debería ser drásticamente reformulado o, lisa y llanamente, ser suprimido”²⁷. Sobre esto último, cabe indicar que este Consejo fue derogado por la Ley N° 20.390.

El tercer momento, para efectos de esta sistematización, se inicia con las reformas que la Ley N° 20.990 introdujo a la Carta Fundamental. Esta reforma constitucional fue promulgada el 29 de diciembre de 2016 y publicada el 5 de enero de 2017. Sus cambios fueron sustanciales, ya que eliminó las figuras del Intendente y Gobernador. La administración superior de la región se mantiene en el Gobierno Regional, el cual continúa con su función de velar por el desarrollo social, cultural y económico de la región. Así, la Constitución vigente indica que “la administración superior de cada

24 *Ídem.*

25 Corresponde al antiguo artículo 105, inciso tercero de la Constitución Política de la República, que pasó a ser posteriormente el artículo 116, inciso tercero. Esta norma fue derogada por la Ley N° 20.390.

26 PAREDES, Felipe, ob. cit. p. 71.

27 *Ídem.*

región reside en un gobierno regional, que tendrá por objeto el desarrollo social, cultural y económico de la región”²⁸. Este órgano también mantiene su descentralización, ya que tiene personalidad jurídica y patrimonio propios. Sin embargo, la composición del Gobierno Regional cambia, puesto que actualmente se constituye por un Gobernador Regional y el Consejo Regional²⁹. Así, una nueva figura, denominada Gobernador Regional toma el lugar que tenía el Intendente en el Gobierno Regional en el periodo previo.

Como dije, luego de la reforma de la Ley N° 20.390, la presidencia del Consejo Regional era elegida entre sus propios integrantes. Pues bien, la reforma de la Ley N° 20.990 rompe con la idea de una elección interna, definiendo que será el Gobernador Regional el que presidirá este Consejo. Así, la Carta indica que “el gobernador regional será el órgano ejecutivo del gobierno regional, correspondiéndole presidir el consejo (...)”³⁰. Esta decisión constitucional recuerda a la que tomó en su momento la reforma de la Ley N° 19.097, que -en su momento- encargó al Intendente la presidencia del Consejo Regional.

Como se aprecia, la figura del Gobernador Regional recuerda bastante a la del antiguo Intendente. En este sentido, cabe indicar que la función de coordinar, supervigilar o fiscalizar de los servicios públicos que dependan o se relacionen con el gobierno regional queda ahora a manos del Gobernador Regional. Sin embargo, uno de los grandes cambios de este periodo dice relación con que el Gobernador Regional pasa a ser elegido por votación popular y directa. Previamente, el Intendente era designado por el Presidente de la República, siendo un cargo de su exclusiva confianza.

28 Actual artículo 111, inciso primero de la Constitución Política de la República.

29 El actual artículo 111, inciso segundo de la Constitución Política de la República indica que “El gobierno regional estará constituido por un gobernador regional y el consejo regional. Para el ejercicio de sus funciones, el gobierno regional gozará de personalidad jurídica de derecho público y tendrá patrimonio propio”.

30 Actual artículo 111, inciso tercero de la Constitución Política de la República.

El Consejo Regional mantiene su función de hacer efectiva la participación ciudadana regional, sin embargo, suma nuevas atribuciones. Entre las más relevantes, se encuentra la posibilidad de fiscalizar actos del gobierno regional, pudiendo adoptar acuerdos o sugerir observaciones al Gobernador Regional, con el voto de un tercio de los consejeros presentes. En este caso, el Gobernador Regional se encuentra obligado a responder dentro de treinta días³¹. Así mismo, cualquier consejero regional puede requerir información del Gobernador Regional o Delegado Presidencial, quienes deben dar respuesta fundada³². Estas facultades de fiscalización tienen una cierta similitud con la atribución exclusiva de la Cámara de Diputados, contenida en el artículo 52 N° 1 letra A de la Carta Fundamental. Por otra parte, mantiene la función de aprobar el presupuesto regional, atribución que tiene desde la reforma de la Ley N° 20.390.

Por otra parte, se crea una nueva autoridad, denominada como Delegado Presidencial Regional, quien es -al igual que antes lo era el Intendente- el representante natural e inmediato del Presidente de la República en la región respectiva. En esta lógica, debe cumplir las órdenes e instrucciones del Presidente, quien además lo nombra y puede removerlo en forma libre. Así, la Constitución señala que “En cada región existirá una delegación presidencial regional, a cargo de un delegado presidencial regional, el que ejercerá las funciones y atribuciones del Presidente de la República en la región, en conformidad a la ley. El delegado presidencial regional será el representante natural e inmediato, en el territorio de su jurisdicción, del Presidente de la República y será nombrado y removido libremente por él. El delegado presidencial regional ejercerá sus funciones con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente de la República³³”. Dentro de sus funciones, se encuentra la “coordinación, supervigilancia o

31 Esto se regula en el artículo 113, inciso tercero de la Constitución Política de la República.

32 Esto se regula en el artículo 113, inciso quinto de la Constitución Política de la República.

33 Actual artículo 115 bis, inciso primero de la Constitución Política de la República.

fiscalización de los servicios públicos creados por ley para el cumplimiento de las funciones administrativas que operen en la región que dependan o se relacionen con el Presidente de la República a través de un Ministerio”³⁴.

Respecto al gobierno y administración provincial, la nueva regulación de la Carta fundamental supone la existencia de un Delegado Presidencial Provincial por cada provincia, quien es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. La Constitución indica que “En cada provincia existirá una delegación presidencial provincial, que será un órgano territorialmente desconcentrado del delegado presidencial regional, y estará a cargo de un delegado presidencial provincial, quien será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República. En la provincia asiento de la capital regional, el delegado presidencial regional ejercerá las funciones y atribuciones del delegado presidencial provincial”³⁵. Esta autoridad provincial debe ejercer, observando las instrucciones del Delegado Presidencial Regional la supervigilancia de los servicios públicos que existan en su provincia respectiva³⁶.

Cabe indicar que la Ley N° 21.238, promulgada el 3 de julio 2020 y publicada el 8 de julio del mismo año modificó la Carta Fundamental, limitando la reelección de ciertas autoridades. Para los efectos de esta investigación es importante destacar que actualmente los consejeros regionales pueden ser reelegidos hasta dos por periodos, pudiendo entonces completar un máximo de tres. Esto quedó plasmado en el artículo 113, inciso segundo, que actualmente reza: “el consejo regional estará integrado por consejeros elegidos por sufragio universal en votación directa, de conformidad con la ley orgánica constitucional respectiva. Durarán cuatro años en sus cargos y podrán ser reelegidos sucesivamente en el cargo hasta por dos períodos.

34 Actual artículo 115 bis, inciso segundo de la Constitución Política de la República.

35 Actual artículo 116, inciso primero de la Constitución Política de la República.

36 El actual artículo 116, inciso primero de la Constitución Política de la República indica: “Corresponde al delegado presidencial provincial ejercer, de acuerdo a las instrucciones del delegado presidencial regional, la supervigilancia de los servicios públicos existentes en la provincia. La ley determinará las atribuciones que podrá delegarle el delegado presidencial regional y las demás que le corresponden”.

(...)”³⁷. Con esta última reforma agregó a la Carta fundamental el artículo 125 bis, que regula la forma de contabilizar un periodo para el límite de reelecciones para los Gobernadores Regionales y consejeros regionales -entre otras autoridades-. Así, “para determinar el límite a la reelección que se aplica a los gobernadores regionales, consejeros regionales, alcaldes y concejales, se considerará que han ejercido su cargo durante un período cuando hayan cumplido más de la mitad de su mandato”³⁸.

III. LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL

El artículo 52 de la Carta Fundamental regula las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados. Una de ellas es la acusación constitucional, regulada en el numeral segundo de dicha norma. En palabras de García y Contreras, corresponde a la “atribución exclusiva de la Cámara de Diputados, con la cual se inicia el procedimiento que tiene por objeto hacer responsable jurídica y políticamente a autoridades o altos funcionarios del estado, por actos propios del cargo que desempeñan, en razón de los ilícitos establecidos taxativamente en la Constitución”³⁹, agregando que es “la etapa inicial de lo que se ha denominado juicio político que, en conjunto, efectúan las cámaras del Congreso Nacional”⁴⁰. Por otra parte, Vivanco indica que “en estricto rigor, es erróneo hacer sinónimos los conceptos de ‘acusación constitucional’ y ‘juicio político’. Todo dependerá de la forma de gobierno en que se pretenda hacer efectiva dicha responsabilidad”⁴¹. Contreras y Lovera señalan que la acusación constitucional “importa el establecimiento de un instituto orientado a cuidar la confianza político-constitucional en las autoridades susceptibles de acusación, atendida la especial relevancia de las funciones

37 Actual artículo 113, inciso segundo, parte inicial, de la Constitución Política de la República.

38 Actual artículo 125 bis de la Constitución Política de la República. Fue introducido por la Ley N° 21.238.

39 GARCÍA, Gonzalo y CONTRERAS, Pablo: *Diccionario Constitucional Chileno*. Cuadernos del Tribunal Constitucional, Santiago, 2014. p. 68.

40 *Ibid.* p. 68.

41 VIVANCO, Ángela, ob. cit. p. 159.

que desempeñan y de las atribuciones con que están revestidas”⁴². Me parece relevante lo señalado por Contreras y Lovera, en el sentido que el sustento de la institución está en el quiebre de la confianza que se depositó en una determinada autoridad.

Esta institución tiene antecedentes dentro de la historia constitucional chilena, que analizaré a continuación en forma breve. La Constitución de 1828 contemplaba que la Cámara de Diputados conociera de acusaciones en contra de ciertas autoridades. Así, “Son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados: 2° Conocer a petición de parte, o proposición de alguno de sus miembros, sobre las acusaciones contra el Presidente y Vice-presidente de la República, Ministros, miembros de ambas Cámaras y de la Corte Suprema de justicia, por delitos de traición, malversación de fondos públicos, infracción de la Constitución, y violación de los derechos individuales; declarar si hay lugar a la formación de causa, y en caso de haberlo, formalizar la acusación ante el Senado”⁴³. Acto seguido, el Senado juzgaba al acusado: “es atribución exclusiva del Senado: Abrir juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados, y pronunciar sentencia con la concurrencia, a lo menos, de las dos terceras partes de votos”⁴⁴.

Para los efectos de esta investigación resulta importante el antecedente contenido en la Constitución de 1833, que permitía acusar a ciertos funcionarios, entre estos, a los Intendentes de provincias. Esta Carta también contaba con un Congreso bicameral, y señalaba como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados la acusación. Así, se señalaba que “Son atribuciones esclusivas de la Cámara de Diputados: (...) 2ª Acusar ante el Senado, cuando hallare por conveniente hacer efectiva la responsabilidad de los siguientes funcionarios: (...) A los Intendentes de las provincias por los crímenes de traición, sedición, infracción de la Constitución, malversación de los fondos

42 CONTRERAS, Pablo y LOVERA, Domingo: *La Constitución de Chile*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2020. p. 181.

43 Artículo 47 de la Constitución Política de la República de 1828.

44 Artículo 48 de la Constitución Política de la República de 1828.

públicos i concusión”⁴⁵. Luego, el Senado tenía como atribución “juzgar a los funcionarios que acusare la Cámara de Diputados”⁴⁶. Si bien Vivanco indica que “en Chile, la acusación constitucional, o el mal llamado juicio político, fue establecida por la Constitución de 1833”⁴⁷, estimo que no puede desconocerse el antecedente de la Carta de 1828.

Ahora bien, la Constitución del 25 también contenía la acusación constitucional. La Cámara de Diputados declaraba si ha lugar o no a las acusaciones que se formulen en contra de ciertos funcionarios, entre ellos, Intendentes y Gobernadores. Así, “son atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados: 1ª Declarar si han o no lugar las acusaciones que diez, a lo menos, de sus miembros formularen en contra de los siguientes funcionarios: (...) e) De los Intendentes y Gobernadores, por los delitos de traición, sedición, infracción de la Constitución, malversación de fondos públicos o concusión. (...)”⁴⁸. Como se aprecia, la Carta de 1925 mantuvo las causales para acusar a estas autoridades del gobierno interior que ya se planteaban en la Constitución de 1833. En caso de declararse ha lugar la acusación, el juicio político lo resolvía el Senado y en caso de acogerse la acusación, el acusado quedaba destituido del cargo⁴⁹.

La Constitución del 80 también contempló, desde su origen, la acusación constitucional. La regulación constitucional se ha mantenido estable durante la vigencia de la Carta, siendo solamente reformada -en aspectos pequeños- por las Leyes N° 20.390 y N° 20.990, según explicaré. El procedimiento tiene a muy grandes rasgos dos momentos. El primero, se da en la Cámara de Diputados y consta de la formulación de la acusación, que se realiza por un grupo de no menos de 10, ni más de 20 diputados, ante la misma Cámara, en contra de alguna autoridad que pueda ser sujeto pasivo de una acusación, según la propia Carta Fundamental⁵⁰. Luego, la Cámara de Diputados de-

45 Artículo 38 N° 2 de la Constitución Política de la República de 1833.

46 Artículo 39 N° 2 de la Constitución Política de la República de 1833.

47 VIVANCO, Ángela, ob. cit. p. 159.

48 Artículo 39 N° 1, letra E de la Constitución Política de la República de 1925.

49 De acuerdo al artículo 42 de la Constitución Política de la República de 1925.

50 Este requisito se encuentra en el artículo 52 N° 2, inciso primero, de la Constitución Política de la República.

berá declarar si ha lugar, o no, la acusación formulada de acuerdo a ciertos quórums establecidos expresamente en la Constitución. La segunda etapa se verifica en el Senado y es eventual, puesto que solo ocurre en caso de que la Cámara de Diputados declare ha lugar. De ser así, el Senado conocerá la acusación y declarará si la autoridad acusada es culpable, o no.

La acusación no puede ser formulada en contra de cualquier persona ni autoridad. La propia Carta Fundamental es la encargada de señalar cuáles son las autoridades que son sujetos pasivos de la acusación constitucional. En la redacción originaria, encontrábamos: (a) al Presidente de la República; (b) a los ministros de estado; (c) a los magistrados de tribunales superiores de justicia y al contralor de la República; (d) a generales o almirantes de Fuerzas de Defensa nacional; y, (e) a los Intendentes y Gobernadores. La Constitución señala, para cada una de estas autoridades, ciertas causales que, en caso de verificarse, hacen posible la acusación. Por ejemplo, la Constitución del 80 indicaba, que los Intendentes y Gobernadores eran acusables constitucionalmente “por infracción de la Constitución y por los delitos de traición, sedición, malversación de fondos públicos y concusión”⁵¹. Nuevamente, vemos cómo se recogió la tradición constitucional que viene desde 1833, ya que las causales son las mismas, mejorando simplemente su redacción en el sentido de que la infracción a la Carta no es un delito.

La doctrina es conteste en que este listado es taxativo, en el sentido que solo se puede acusar a las autoridades contenidas en dicho listado. Acto seguido, las causales para acusar, también forman parte de un listado que no puede ser traspasado. En palabras de Cea, las causales de acusación constitucional “las establece el artículo 52° N° 2, a través de un catálogo cerrado, de modo que es contrario a la letra y espíritu de la Constitución extenderlo a órganos de jerarquía constitucional no incluidas en ella”⁵². A una misma

51 Corresponde al antiguo artículo 48, N° 2, letra E de la Constitución Política de la República, que pasó a ser posteriormente el artículo 52, N° 2, letra E. Esta norma fue modificada por la Ley N° 20.390 y posteriormente por la Ley N° 20.990.

52 CEA, José: *Derecho Constitucional Chileno. Tomo III*. Ediciones UC, Santiago, 2013. p. 336.

conclusión arriba Vivanco, al indicar que “la enumeración es taxativa, es decir, no se puede acusar a ningún otro funcionario que no esté comprendido en la enumeración”⁵³, agregando que “no son causales comunes aplicables a cualquiera de las autoridades susceptibles de ser acusables, sino que a cada sujeto pasivo corresponden ciertas causales y solo esas”⁵⁴.

Entonces, para los efectos de esta investigación resultaba claro -bajo la redacción originalista-, que Intendentes y Gobernadores eran acusables, solo por (a) haber infringido la Constitución; o bien, (b) por los delitos de traición, sedición, malversación de fondos públicos y concusión. Esta afirmación debe ser complementada en un sentido temporal, ya que la acusación de estos cargos solo fue posible desde que el Congreso volvió a sesionar, esto es, con la vuelta a la democracia. En este sentido, fue el propio Tribunal Constitucional quien se pronunció respecto a la acusación constitucional, en la Sentencia rol 91-89, a propósito de la posibilidad que tenía el Congreso de juzgar actos previos a su integración del 11 de marzo de 1990. En otras palabras, el TC decidió sobre la posibilidad de acusar actos cometidos por autoridades de la dictadura. Y, el Tribunal Constitucional definió que ello no era posible. En este sentido, se dijo que “si se permitiera que la Cámara de Diputados y el Senado pasaren a conocer y juzgar actos realizados con anterioridad a la indicada fecha, se estaría vulnerando el artículo 19, N° 3 de la Constitución Política”⁵⁵, agregando que ello importaría la existencia de una comisión especial. Sobre esto, estoy en desacuerdo con lo señalado en el fallo, ya que la Carta desde su inicio (en 1980) señalaba cuáles eran las autoridades acusables y las causales respectivas. Como todo estaba bien establecido, sostengo que mal podría decirse que una eventual acusación constitucional importaría la existencia de una comisión especial. Agregó el Tribunal Constitucional que “si se dedujere un juicio político por actuaciones anteriores al 11 de marzo de 1990 se estaría generando una discriminación o desigualdad entre las personas que pueden ser objeto de acusación”⁵⁶, la que tendría origen en que algunas autoridades no podrían ser destituidas por

53 VIVANCO, Ángela, ob. cit. p. 161.

54 VIVANCO, Ángela, ob. cit. p. 164.

55 STC Rol N° 91-89, de 18 de enero de 1990, considerando 30°.

56 STC Rol N° 91-89, de 18 de enero de 1990, considerando 30°.

el hecho del cambio de gobierno. Nuevamente estamos ante un argumento vacío, ya que la acusación no siempre busca la destitución: a modo de ejemplo, desde la redacción originaria, el presidente puede ser acusado en los seis meses posteriores al fin de su mandato.

Con todo, el Tribunal Constitucional concluye que “la jurisdicción de la Cámara de Diputados y el Senado en materia de juicio político existe exclusivamente con respecto a hechos acaecidos con posterioridad a su entrada en funcionamiento”⁵⁷. Es decir, solo se puede acusar constitucionalmente por hechos que ocurrieron desde el 11 de marzo de 1990. Sobre esto, dos cosas. La primera, que lógicamente antes de esa fecha no se podía acusar ya que no había diputados que pudiesen formular dicha acusación, ni senadores que declarasen la culpabilidad: no había Congreso en dictadura. La segunda, que el fallo del Tribunal Constitucional contiene -en este apartado- una argumentación muy básica que impidió el juicio político a ciertas autoridades de la dictadura.

Ahora bien, cabe indicar que desde que el Congreso volvió a sesionar, se ha formulado acusación en contra de tres intendentes⁵⁸ y dos gobernadores⁵⁹. Ninguna de estas prosperó.

Previamente dije que la regulación de la acusación constitucional se ha mantenido casi intacta, sufriendo pocos cambios. En efecto, solo dos reformas constitucionales han revisado la redacción original de esta institución. La primera fue la Ley N° 20.390, que reemplazó el artículo 52 N° 2, letra E de

57 STC Rol N° 91-89, de 18 de enero de 1990, considerando 32°.

58 En 2002 se formuló acusación en contra de Marcelo Trivelli, entonces Intendente de la Región Metropolitana, que se declaró no ha lugar. En 2010 se formuló acusación en contra de Ximena Matas, Intendente de la Región de Atacama, siendo acogida una cuestión previa. En 2020 se formuló acusación en contra de Felipe Guevara, entonces Intendente de la Región Metropolitana. La Cámara de Diputados declaró ha lugar esta acusación, pero el Senado la rechazó.

59 En 2003 se formuló acusación en contra de Iván de la Maza, entonces Gobernador de la Provincia de Valparaíso, que se declaró no ha lugar la acusación. En 2010 se formuló acusación en contra de Nicolás Noman, Gobernador de la Provincia de Copiapó, siendo acogida una cuestión previa.

la Carta Fundamental, con el fin de agregar como sujeto pasivo de acusación constitucional a la autoridad que ejerza el Gobierno en territorios especiales. De esta forma, la norma quedó como sigue: “e) De los intendentes, gobernadores y de la autoridad que ejerza el Gobierno en los territorios especiales a que se refiere el artículo 126 bis, por infracción de la Constitución y por los delitos de traición, sedición, malversación de fondos públicos y concusión”⁶⁰. Los territorios especiales habían sido agregados a la Carta mediante la Ley N° 20.193, promulgada el 27 de junio de 2007 y publicada el 30 de julio del mismo año, y corresponden al archipiélago Juan Fernández y a la Isla de Pascua⁶¹. Su gobierno y administración supone un estatuto especial. En tal sentido, quienes ejercen gobierno en estos territorios, pasaron a ser acusables constitucionalmente. Cabe indicar que hasta la fecha, nunca se ha formulado una acusación en contra de alguna de estas autoridades.

La Ley N° 20.990 también reformó al artículo 52 N° 2, letra E, de la Constitución Política de la República, quitando a los intendentes y gobernadores del listado de sujetos pasivos susceptibles de ser acusados constitucionalmente, y los reemplazó por los delegados presidenciales regionales y delegados presidenciales provinciales⁶². Como dije antes, esta reforma constitucional hizo que los cargos de Intendente y Gobernador -circunscrito a la provincia- dejen de existir, por lo que era lógico que se hiciera cargo de actualizar el listado de sujetos pasivos de acusación constitucional. En tal sentido, el constituyente derivado tomó una decisión e hizo acusable a los delegados presidenciales regionales y delegados presidenciales provinciales, -ambos cargos designados por el Presidente de la República- por

60 Corresponde al artículo 52, N° 2, letra E de la Constitución Política de la República. Esta norma fue modificada por la Ley N° 20.990.

61 El artículo 126 bis, inciso primero de la Constitución Política de la República, señala que “Son territorios especiales los correspondientes a Isla de Pascua y al Archipiélago Juan Fernández. El Gobierno y Administración de estos territorios se regirá por los estatutos especiales que establezcan las leyes orgánicas constitucionales respectivas”.

62 LEY N° 20.990, artículo único.- “Introdúcense las siguientes modificaciones en la Constitución Política de la República: (...)

2) Introdúcense en el número 2) del artículo 52, las siguientes enmiendas:

a) Reemplázase, en el literal e) de su párrafo primero la expresión “intendentes, gobernadores” por “delegados presidenciales regionales, delegados presidenciales provinciales”.

las causales de infracción a la Constitución, o bien, por delitos de traición, sedición, malversación de fondos públicos y concusión. Cabe indicar que no se vislumbran problemas jurídicos respecto a la acusación de delegados presidenciales regionales y delegados presidenciales provinciales.

Por otra parte, hasta la fecha no se ha intentado formular acusación alguna en contra de estos cargos, lo que puede explicarse por el poco tiempo que han existido en nuestra historia republicana. Así, los primeros delegados presidenciales regionales, y también provinciales, fueron nombrados bajo el gobierno del entonces presidente Sebastián Piñera y asumieron el 14 de julio de 2021.

Hasta lo estudiado, se podría inferir que el espíritu de la reforma prevista por la Ley N° 20.990, era precisamente restar a los actuales Gobernadores Regionales de la institución de la acusación constitucional, de modo que derechamente no sean acusables. Esto se refuerza por el carácter taxativo del listado, en el cual no fueron incluidos. Se podría pensar, a priori, que hubo una decisión en este sentido por parte del constituyente derivado. Esto puede relacionarse con lo que planteara Schmitt, quien decía que “en el fondo de toda normación reside una decisión política del titular del poder constituyente”⁶³. Sin embargo, esta hipótesis no es para nada pacífica, ya que el propio artículo 52 de la Carta, que no incorpora a los Gobernadores Regionales dentro del listado de autoridades acusables y tampoco señala causales para acusarlos, sí indica un quorum para que sean acusados.

Sobre lo último, el constituyente se muestra errático, ya que en el artículo 52, inciso penúltimo de la Constitución, indica un quorum especial -correspondiente a la mayoría de los diputados en ejercicio- para declarar ha lugar una acusación en contra un Gobernador Regional. De esta forma, la Carta señala que “para declarar que ha lugar la acusación en contra del Presidente de la República o de un gobernador regional se necesitará el voto de la mayoría de los diputados en ejercicio”⁶⁴. Este quorum es requerido para

63 SCHMITT, Carl: *Teoría de la Constitución*. Alianza Editorial, Madrid, 2019. p. 60.
64 Actual artículo 52, inciso penúltimo, de la Constitución Política de la República.

la segunda etapa de una acusación constitucional -como se dijo, a cargo de la Cámara de Diputados-. Lo complejo de este problema, es que la Ley N° 20.990 agregó a los Gobernadores Regionales al quorum reforzado, que desde la Carta originaria solo se contemplaba para declarar ha lugar una acusación constitucional en contra del Presidente de la República. Antes de la reforma, la Constitución señalaba que “para declarar que ha lugar la acusación en contra del Presidente de la República se necesitará el voto de la mayoría de los diputados en ejercicio”⁶⁵. De hecho, la técnica legislativa usada por la Ley N° 20.990 fue agregar la frase ‘o de un gobernador regional’, luego de la expresión ‘Presidente de la República’⁶⁶. Al haberse usado el verbo rector agregar, se podría indicar que el constituyente derivado sí quiso añadir la posibilidad de acusar constitucionalmente a los actuales Gobernadores Regionales. Entonces estaríamos ante decisiones incompatibles, lo que impide, a mi juicio, poder hablar de una decisión política ya sea en el sentido de atribuir una intención u otra. Tomando en cuenta esto, cabe indicar que esta reforma constitucional no guarda una coherencia interna, ni es clara respecto a la acusación constitucional de esta autoridad. La obscuridad que comento ocasiona que no exista certeza jurídica respecto a la posibilidad cierta de acusar constitucionalmente a un Gobernador Regional, ya que la Carta fundamental contempla un quorum especial para declararla ha lugar, que como dije equivale a la mayoría de los diputados en ejercicio. Sin embargo, la Constitución no señala en ninguna de las letras del artículo 52 N° 2, a los Gobernadores Regionales como autoridades acusables, ni señala alguna causal para hacerlo.

El problema se vuelve a apreciar cuando se revisa la regulación constitucional de la última etapa del juicio político, que busca declarar la culpabilidad y está a cargo del Senado. Como se dijo, una de las atribuciones exclusivas

65 Corresponde al antiguo artículo 48, N° 2, inciso penúltimo de la Constitución Política de la República, que pasó a ser posteriormente el artículo 52 N° 2, inciso penúltimo. Esta norma fue modificada por la Ley N° 20.990.

66 El artículo único, N° 2, letra B de la Ley N° 20.990 indica: “Introdúcense las siguientes modificaciones en la Constitución Política de la República: (...) 2) Introdúcense en el número 2) del artículo 52, las siguientes enmiendas: (...) b) Agrégase en su párrafo cuarto, luego de la expresión “Presidente de la República”, la frase “o de un gobernador regional”.

de la Cámara alta es conocer sobre las acusaciones constitucionales que la Cámara de Diputados haya declarado ha lugar. Para declarar culpable a una autoridad, se debe votar en tanto jurado y cumplir un quorum determinado por la Constitución. Actualmente la Carta contempla un quorum reforzado -que asciende a dos tercios de los senadores en ejercicio- para declarar culpable al Presidente de la República, o bien a un Gobernador Regional. Así, “la declaración de culpabilidad deberá ser pronunciada por los dos tercios de los senadores en ejercicio cuando se trate de una acusación en contra del Presidente de la República o de un gobernador regional, y por la mayoría de los senadores en ejercicio en los demás casos”⁶⁷. La situación aquí es idéntica a la anterior, ya que -nuevamente- fue la propia Ley N° 20.990 la que introdujo a los Gobernadores Regionales a este quorum reforzado en el Senado, que previamente solo se contemplaba para declarar culpable al Presidente de la República⁶⁸.

En resumen, los Gobernadores Regionales -tal como los entendemos hoy bajo la regulación vigente- se encuentran incluidos en una regulación incoherente de acusación constitucional, que señala un quorum para que los diputados declaren ha lugar la acusación y otro para que los senadores declaren su culpabilidad, pero no los incluye dentro del listado de autoridades acusables y por ende, tampoco señala causales para acusarles, las que -recuerdo- son taxativas. Esto provocaría que no pueda acusarse constitucionalmente a estas autoridades, ya que, tal como se encuentra regulada hoy esta institución jurídica es defectuosa, incierta y muy posiblemente, inaplicable ya que sin causal no tendríamos de qué acusarles. Todo lo anterior impacta la regulación de la parte orgánica que la Carta vigente, que Gargarella ha caracterizado como “la ‘sala de máquinas’ de la Constitución, esto es, el área de la Constitución en la que se define cómo va a ser el proceso de toma de

67 Actual artículo 53 N° 1, inciso tercero de la Constitución Política de la República.

68 El antiguo artículo 49 N° 1, inciso tercero de la Constitución Política de la República, que pasó a ser posteriormente el artículo 53 N° 1, inciso tercero, indicaba que: “La declaración de culpabilidad deberá ser pronunciada por los dos tercios de los senadores en ejercicio cuando se trate de una acusación en contra del Presidente de la República, y por la mayoría de los senadores en ejercicio en los demás casos”. Esta norma fue modificada por la Ley N° 20.990.

decisiones democrático”⁶⁹. Es complejo que la Constitución no se sostenga a sí misma en este punto y como sociedad democrática debemos exigir más seriedad de parte del constituyente derivado, es decir, de nuestros representantes en el Congreso.

Cabe indicar que, hasta el momento, nunca se ha intentado una acusación en contra de un Gobernador Regional, lo que puede explicarse por el poco tiempo que ha existido esta autoridad en nuestra historia republicana, ya que tras la reforma de la Ley N° 20.990, los primeros Gobernadores Regionales asumieron sus funciones el 14 de julio de 2021. Quizás por esta misma razón, el problema ha despertado escaso interés en la doctrina constitucional chilena.

El problema que vengo explicando no se reduce, solamente, a la normativa constitucional. También puede apreciarse una dificultad en la Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, hoy refundida mediante Decreto con Fuerza de Ley N° 1-19.175. Esta norma, de rango legal, indica que los Gobernadores Regionales cesan en el ejercicio de su cargo, entre otras causales, por ser declarado culpable tras una acusación constitucional. Así, “el gobernador regional cesará en el ejercicio de su cargo por las siguientes causales: (...) f) Ser declarado culpable en virtud del procedimiento de acusación constitucional, en conformidad a lo dispuesto en los artículos 52 y 53 de la Constitución Política de la República”⁷⁰. Este artículo fue introducido a la LOC por la Ley N° 21.073⁷¹, promulgada el 2 de febrero de 2018 y publicada el 22 de febrero de 2018.

69 GARGARELLA, Roberto: *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Katz, Buenos Aires, 2015. p. 333.

70 Actual artículo 23 sexies de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

71 Su artículo 1 indica “Introdúcense las siguientes modificaciones en la ley N° 19.175, orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, cuyo texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado fue fijado por el decreto con fuerza de ley N° 1-19.175, de 2005, del Ministerio del Interior: (...) 19. Intercálanse los siguientes artículos (...) 23 sexies (...)”.

Como se aprecia, esta reforma legal es posterior a la reforma constitucional de la Ley N° 20.990, lo que podría indicar que el espíritu del Congreso -en este caso como legislador- fue reafirmar que los Gobernadores Regionales sí pueden ser acusados. En tal sentido, la ley afirma que si una acusación prospera en el Senado, el Gobernador Regional pierde su cargo. De lo contrario, ¿qué sentido tendría que el legislador indique esto, si el Gobernador Regional no es acusable? Aquí cabe indicar dos cosas. Primero, que la norma constitucional siempre se impondrá por jerarquía ante una norma legal, lo que se conoce como supremacía constitucional. Segundo, que a pesar de esta ley posterior, el problema persiste, ya que no existen causales para acusarles en la Carta fundamental, por lo que el citado artículo 23 sexies sería -en la actualidad- letra muerta. Para intentar darle un sentido a lo realizado por el legislador, se podría argumentar que esta norma legal se introdujo pensando en una reforma constitucional posterior, que agregue a los gobernadores regionales como autoridad acusable. Pero ello no ha ocurrido hasta el momento.

Finalmente, y aplicando el razonamiento del Tribunal Constitucional en la Sentencia Rol 91-89, ¿podría considerarse bajo la normativa actual que, en caso de seguir adelante con una acusación constitucional contra un Gobernador Regional, estaríamos ante una comisión especial? La respuesta aquí no es clara, pero el posible problema de debido proceso sería bastante más claro que el que en su oportunidad configuró el Tribunal Constitucional. Ciertamente el argumento podría ser esgrimido por la defensa del eventual Gobernador Regional acusado.

Entonces, ¿cómo podría resolverse este problema? Al estar ante una omisión que afecta a un listado taxativo, el mecanismo más idóneo para solucionar las inconsistencias en la regulación de la acusación constitucional en contra de Gobernadores Regionales será reformar la Constitución. Sobre esto, cabe destacar que el quorum de una reforma constitucional ha sido recientemente reducido por la Ley N° 21.481, promulgada el 19 de agosto de 2022 y publicada el 23 de agosto del mismo año. Ahora, sin importar el capítulo

en que se encuentre la norma que se desea modificar, el quorum asciende a cuatro séptimos de diputados y senadores en ejercicio. Por otra parte, estimo que intentar solucionar el problema mediante una ley interpretativa de la Constitución no tendría mayor sentido aquí, ya que esta fuente no modifica el texto constitucional sino solo su sentido. Estando ante un problema de una omisión en un listado taxativo, es más beneficioso derechamente modificar el texto de la Carta vigente, mediante un proyecto de reforma constitucional para el artículo 52. Por otra parte, el quorum para ambos caminos -reforma constitucional y ley interpretativa de la Constitución- es el mismo, toda vez que la citada Ley N° 21.481 también disminuyó el quorum de las leyes interpretativas de la Constitución a cuatro séptimos de diputados y senadores en ejercicio. Siendo el quorum idéntico, no cabe realizar cálculos de apoyos políticos. Por lo mismo, lo más idóneo es, derechamente, realizar una reforma constitucional en uno de los siguientes sentidos: (1) eliminar los quóruns para los Gobernadores Regionales, lo que pondría fin a la incoherencia, definiendo que esta autoridad no será acusable; o bien, (2) agregarlos al listado taxativo de sujetos pasivos de acusación constitucional y además, aparejarles alguna causal para ser acusados.

Como dije, la Ley N° 20.990 fue publicada a inicios de 2017. En tal sentido, parece provechoso revisar ahora si desde esa fecha se ha presentado un proyecto de reforma constitucional que busque dar certezas en cuanto a la acusación de Gobernadores Regionales, ya sea en uno u otro sentido. El único proyecto presentado a la fecha es el boletín 12323-07, que corresponde a una moción originada por los senadores Iván Moreira, Luz Ebensperger, Víctor Pérez y David Sandoval. En la moción se lee que “en la citada Ley 20.990, se omitió puntualizar las causales por las cuales se podría interponer acusación constitucional en contra de los ya señalados Gobernadores Regionales”⁷². Es interesante que la moción hable de una omisión, idea que se repite luego, al indicar que “con el objetivo de solucionar esta omisión, que proponemos a la consideración de este H. Senado, incorporar a los Gobernadores Regionales en la letra e), del Artículo 52, de la Constitución

72 Moción Boletín 12323-07. p.1.

Política de la República, junto a los Delegados Presidenciales Regionales, Delegados Presidenciales Provinciales y la autoridad que ejerza el Gobierno en los territorios especiales”⁷³. En tal sentido, se pretende poder acusar a los Gobernadores Regionales por las causales de infracción de la Constitución y por los delitos de traición, sedición, malversación de fondos públicos y concusión⁷⁴. Esta moción fue ingresada con fecha 18 de diciembre de 2018 y al día siguiente se dio cuenta de este proyecto y pasó a la Comisión de Constitución. Sin embargo, luego de esto no ha tenido ningún avance en su tramitación.

IV. CONCLUSIONES

El gobierno y administración de las regiones y provincias ha sido regulado por la Constitución de distintas formas. Se distinguen tres períodos distintos: el primero, contenido en la Constitución originaria, donde destacan las figuras del Intendente y Gobernador. El segundo se configura tras las reformas que la Ley N° 19.097, que entre otras cosas, entrega la administración superior de la región al Gobierno Regional. El tercer periodo es el actual, y se encuentra determinado por la reforma constitucional de la Ley N° 20.990, que elimina los cargos de Intendente y Gobernador, creando los Delegados Presidenciales Regionales, Delegados Presidenciales Provinciales, que son designados por el Presidente de la República y el cargo de Gobernador Regional, que es elegido popularmente.

Solo algunas autoridades del gobierno y administración regional y provincial pueden ser acusados constitucionalmente. Desde el origen de la Carta del 80, los Intendentes y Gobernadores eran sujetos pasivos de acusación constitucional, por infracción de la Constitución y por los delitos de traición, sedición, malversación de fondos públicos y concusión. Sin embargo,

73 *Ibid.* p. 1.

74 La moción propone, a modo de artículo único: “Agréguese en la letra e), del N°2, del artículo 52 de la Constitución Política de la República la expresión “De los Gobernadores Regionales” antes de “De los Delegados Presidenciales Regionales”.

el Tribunal Constitucional dijo que solo se podía acusar a autoridades por hechos acaecidos desde el 11 de marzo de 1990 en adelante. Actualmente los Delegados Presidenciales Regionales y Delegados Presidenciales Provinciales son sujetos pasivos de acusación constitucional por las mismas causales ya indicadas.

El constituyente derivado cometió un error técnico al tramitar la Ley N° 20.990, dejando incoherencias graves sobre la acusación constitucional contra Gobernadores Regionales. Se señala en forma expresa un quorum para declarar ha lugar la acusación en contra de esta autoridad y otro para declarar su culpabilidad. Sin embargo, no se incluyó a los Gobernadores Regionales en el listado taxativo de autoridades acusables, ni tampoco se indica alguna causal para perseguir su responsabilidad.

Para resolver este problema que afecta a la parte orgánica de la Constitución, se debiese intentar una reformar constitucional, ya sea agregando a los Gobernadores Regionales al listado de autoridades acusables, añadiendo a su vez, una o más causales para hacerlo. O bien, eliminando las menciones expresas a los Gobernadores en cuanto a los quóruns indicados.

BIBLIOGRAFÍA

Libros, capítulos de libros y artículos

CEA, José: *Derecho Constitucional Chileno. Tomo III*. Ediciones UC, Santiago, 2013.

CEA, José: *Derecho Constitucional Chileno. Tomo IV*. Ediciones UC, Santiago, 2016.

CONTRERAS, Pablo y LOVERA, Domingo: *La Constitución de Chile. Tirant lo Blanch, Valencia, 2020*.

GARCÍA, Gonzalo y CONTRERAS, Pablo: *Diccionario Constitucional Chileno*. Cuadernos del Tribunal Constitucional, Santiago, 2014.

GARGARELLA, Roberto: *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Katz, Buenos Aires, 2015.

PAREDES, Felipe: “Constitución, poder y territorio: la forma jurídica del Estado chileno”. En: Bassa, Jaime; Ferrada, Juan; Viera, Christian (eds.): *La Constitución Chilena. Una revisión crítica a su práctica política*. LOM Ediciones, Santiago, 2015. Pp. 57-75.

VIVANCO, Ángela: *Curso de Derecho Constitucional. Aspectos Orgánicos de la Carta Fundamental de 1980. Tomo III*. Ediciones UC, Santiago, 2014.

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

STC Rol N° 91-89, de 18 de enero de 1990.

Constituciones, leyes y normas jurídicas en general

Constitución Política de la República de Chile, 1980.

Constitución Política de la República de Chile, 1925.

Constitución Política de la República de Chile, 1833.

Constitución Política de la República de Chile, 1828.

DFL N° 1-19.175, de 8 de noviembre de 2005, que “Fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre gobierno y administración regional”.

Ley N° 19.097, de 12 de noviembre de 1991, que “Modifica la Constitución Política de la República en materia de gobiernos regionales y administración comunal”.

Ley N° 20.193, de 30 de julio de 2007, sobre “Reforma constitucional que establece los territorios especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández”.

Ley N° 20.390, de 28 de octubre de 2009, sobre “Reforma constitucional en materia de gobierno y administración regional”.

Ley N° 20.990, de 5 de enero de 2017, que “Dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional”.

Ley N° 21.073, de 22 de febrero de 2018, que “regula la elección de Gobernadores Regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales”.

Ley N° 21.238, de 8 de julio de 2020, sobre “Reforma constitucional para limitar la reelección de las autoridades que indica”.

Ley N° 21.481, de 23 de agosto de 2022, que “Modifica quórums de reforma de la Constitución Política de la República”.

Moción de proyecto de reforma constitucional Boletín 12323-07, ingresado el 18 de diciembre de 2018, que “Incluye al gobernador regional como sujeto pasivo de acusación constitucional”.

