

ACUSACION EN JUICIO POLITICO: NOTAS SOBRE LA JUSTICIA POLITICA

Francisco Zúñiga Urbina

Universidades La República,
Talca e Internacional SEK

I. ANTECEDENTES HISTORICOS DEL JUICIO POLITICO

Las instituciones políticas de nuestro régimen político se configuran a partir de una dialéctica de continuidad y ruptura, de suerte que el juicio político entronca con el juicio de residencia del Derecho Indiano y con el instituto de la acusación (*impeachment* anglosajón). Nos recuerda el profesor Silva Bascuñán que en virtud de los juicios de residencia los altos servidores de la Corona, normalmente una vez alejados de sus tareas, quedaban a disposición de quienes pretendían formularles cargos "por su actuación delictuosa o perjudicial"¹, imponiéndose un arraigo en el lugar en que se desempeñarán sus cargos, conducentes a facilitar la "reunión de los testimonios y probanzas fundantes de los reparos". Con la revolución de la Independencia, el instituto de la acusación (*impeachment*) se incorpora a nuestros textos constitucionales, específicamente en su "modalidad británica" a la Constitución de 1833, al permitir que el "Senado al juzgar lo hiciera 'ejerciendo un poder discrecional, ya sea para caracterizar el delito, ya que dictar la pena', y al disponer que la sentencia que pronunciase el Senado no habría apelación ni recurso alguno. La reforma de 1874 dio en Chile al juicio político el alcance que le atribuyó el documento norteamericano y que reiteraran nuestras Cartas de 1925 y 1980"².

En nuestro medio la doctrina mayoritariamente sostiene que el "juicio político" expresa

una "función judicial" del Congreso Nacional en que el Senado actúa como "Gran Tribunal"³, aunque la responsabilidad penal perseguida, en la práctica, significaba que la "decisión del Senado y la catalogación del delito estuvo determinada por criterios político-partidistas y el tipo de relación existente entre el Parlamento y Ejecutivo"⁴.

En esta monografía sostendremos la naturaleza "jurisdiccional-política" del instituto de la acusación en juicio político, tanto en lo relativo a procedimientos, órganos, sanciones y fines que la configuraron nitidamente desde 1874, siguiendo el modelo de la Constitución de Filadelfia de 1787.

El instituto de la acusación en Inglaterra

El asentamiento y evolución secular de las instituciones configuró el procedimiento del *impeachment* consistente en la acusación de la Cámara de los Comunes y el juicio por parte de la Cámara de los Lores. El procedimiento de acusación adquiere contornos en el siglo XIV (el primer ejemplo se remonta a 1376 bajo Eduardo III) cuando se comprobó que, a menudo, era imposible someter a los Tribunales ordinarios de justicia conforme a principios del *Common Law* a los más altos dignatarios regios. "Su configuración típica

¹ SILVA BASCUÑÁN, Alejandro: "El juicio político y la Constitución de 1980". En XV Jornadas de Derecho Público, Edit. Edeval, Valparaíso, 1985, pp. 235 y ss.

También: "Tratado de Derecho Constitucional" (3 tomos), Edit. Jurídica de Chile, Santiago, 1963. Tomo III, pp. 91-113.

² SILVA BASCUÑÁN, A.: Ob. cit., pp. 236-237.

³ TAPIA VALDÉS, Jorge: "El Juicio Político". En *Revista de Derecho*, U. de Concepción, 1964.

Idem. TAPIA VALDÉS, J.: "Funciones y Atribuciones del Parlamento entre 1960-1990". En libro Colectivo: "Diagnóstico Histórico Jurídico del Poder Legislativo en Chile" (1960-1990), CEAL-UCV, Valparaíso, 1993, pp. 121 y ss.

⁴ Idem. TAPIA VALDÉS.

ANDRADE GEYWITZ, Carlos: "Elementos de Derecho Constitucional Chileno", Edit. Jurídica de Chile, Santiago, 1963, pp. 378 y ss.

—sostiene Biscaretti di Ruffia— se simplificó con la doble consideración de que por un lado la acusación de la Cámara de los Comunes podía fácilmente equipararse a la solicitada en todas las causas penales, por parte de un Gran Jurado de ciudadanos (Jurado de Acusación, que podía justificarse por su carácter nacional, no puramente local, dada la elevada posición del imputado y la gravedad del delito); por otra parte, que la Cámara de los Lores siempre ha mantenido en Inglaterra algunas funciones jurisdiccionales... "El *impeachment* debería haberse aplicado sólo a auténticos delitos; además, especialmente en el siglo XVII, se emplea también en comportamientos ministeriales simplemente no gratos al Parlamento, que llegó, a veces, a servirse del *act of attainder*; ley que con injustificada comunión de funciones legislativas y jurisdiccionales afectaba a una persona en su vida o bienes, estableciendo así, respecto a ella, una pena no prevista para el derecho anterior a los hechos cometidos. En el siglo XVIII lo sustituyó el simple voto de desconfianza con la obligación de dimisión del Ministro, mientras que el *impeachment* se usó más raramente (la última vez con Warren Hastings en 1788 y con Lord Melville en 1805)".⁵

En consecuencia, el instituto de la acusación (*impeachment*) está en la raíz de la afirmación del Parlamento británico y en evolución de su régimen político, lo que explica que durante los siglos XVIII-XIX la "responsabilidad penal" de los ministros y altos funcionarios evolucionaría hacia una "responsabilidad política" de éstos y del Gabinete. El Parlamento inglés surge de la *Curia regis* o del *Consilium* feudal, que en 1265 bajo la decisión de Simon de Monfort se convoca al Parlamento "no sólo a los magnates eclesiásticos y laicos y a los caballeros, sino también a representantes de las ciudades y de los burgos"⁶ y que en 1343 cristaliza en la separación de las Cámaras. Este primer Parlamento tiene como atribuciones: aprobación de tributos, aprobación de Estatutos o normas genera-

les y atribuciones judiciales; marcando la evolución de la tensión feudal rey-nobleza a la tensión estamental rey-Parlamento (*rex-regnum*). Configurado el Parlamento como una asamblea de "control y de oposición", en 1376 se configuró la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores, en asambleas que conforme el procedimiento de acusación destituyen a Ministros del Rey⁷. De esta manera, a la Magna Carta (1215) otorgada por Juan II, el Estatuto de Tallagio *Non Concedendo* (1297), Petición de Derechos de Carlos I (1628), se agregan en 1641 tres actos capitales en la paulatina afirmación del Parlamento: la abolición de la Cámara Estrellada y otros tribunales de prerrogativa, la condena y ejecución del Ministro Lord Strafford y la *Grand Remonstrance* que pretende de modo general que los "consejeros, embajadores y otros Ministros" tengan la confianza del Parlamento, en suma se trataba de sustituir el Gobierno del Rey y del Consejo por el Parlamento.

Ciertamente en la tradición inglesa el Parlamento es una institución compleja compuesta por el Rey, la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores, pero con posterioridad a 1832 la presencia regia en el Parlamento (ideológicamente "soberano") es simbólica, carece de poderes reales y efectivos, lo que explica la inviolabilidad e irresponsabilidad del monarca en las monarquías constitucionales primero y en las monarquías parlamentarias más tarde.

Thomas Hobbes, un hombre de su época, observador atento de la historia y política, en su obra póstuma "Behemoth. El Largo Parlamento", acota los hechos del período 1640-1660, bajo la forma de un monólogo camuflado bajo la apariencia de diálogo entre "A" y "B" ("una conversación entre Thomas y Hobbes") del cual reproduzco párrafos de gran valor histórico-político:

"A. Así mismo obtuvieron del rey la supresión de la Cámara Estrellada y los Tribunales de la Alta Comisión..."

"B. ¿Pero el Parlamento se sentía finalmente satisfecho? En efecto, no me es posible concluir que aún quisieran más del rey, después de cuanto les había concedido ya,"

"A. Si: deseaban la soberanía entera y absoluta, y cambiar el gobierno monárquico en

⁵ BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo: "Derecho Constitucional" (Prólogo y notas de Pablo Lucas Verdú), Editorial Tecnos S.A., Madrid, 1973, p. 417.

También consultar ANDRÉ HAURIUO y otros: "Derecho Constitucional e Instituciones Políticas" (trad. y apéndice J.A. González Casanovall), Editorial Ariel S.A., Barcelona, 1980, pp. 277-278.

⁶ GARCÍA PELAYO, Manuel: "Derecho Constitucional Comparado". Alianza Editorial S.A., Madrid, 1984, p. 255.

⁷ SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos: "Las Instituciones Políticas en la Historia Universal", Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1958, p. 379.

uno oligárquico; vale decir: quería, por el momento, convertir al Parlamento —compuesto por unos cuantos Lores y los aproximadamente cuatrocientos miembros de la Cámara de los Comunes— en soberanía absoluta; y acto seguido prescindir de la Cámara de los Lores...”.

“A. En la Amonestación (Amonestación sobre el estado del reino) se quejaban de ciertos designios de una facción malévola ya por entonces, con anterioridad a la apertura del Parlamento, madura para la acción; e igualmente declaraban los medios usados para su prevención por la sabiduría del Parlamento, los obstáculos con que toparon y el camino a seguir; para establecer y consolidar el antiguo honor, la grandeza y la seguridad de la Corona y de la Nación”. (...) A continuación en la Amonestación incluyeron como culpas de aquellos cuyo consejo el rey había seguido, todo cuanto desde el comienzo del reinado del rey no había resultado de su agrado, tanto si eran faltas como si no, pues eran incapaces de juzgar a causa— del desconocimiento de las causas y noticias que habrán inducido al rey a obrar en tal modo y sólo conocidos por él y por aquellos miembros de su Consejo Privado a quienes se los había revelado” (...) “Junto a ella incluyeron una petición que contenía los tres puntos siguientes: 1. Que su Majestad privase a los obispos del voto en el Parlamento, y eliminase todo lo que de opresivo habían introducido en la religión, el Gobierno de la Iglesia y la disciplina; 2. Que expulsase de su Consejo a todos los responsables de las quejas del pueblo y encomendase los asuntos públicos de importancia a personas de confianza del Parlamento; 3. Que no alienase las tierras revertidas a la Corona a causa de la rebelión de Irlanda”.

“A. (En relación a la Petición Humilde y Consejo de Ambas Cámaras, se contiene las celebres diecinueve propuestas, entre otras):

“1. Que los Lores y demás miembros del Consejo Privado de Su Majestad, y todos los altos funcionarios del Estado, en el interior como en el extranjero, sean desposeídos de sus cargos y excluidos de su Consejo, a excepción únicamente de aquéllos a quienes ambas Cámaras hayan otorgado su aprobación; y que nadie ocupe sus plazos sin la aprobación de las citadas Cámaras. Y que para ejercer debidamente sus cargos, todos los Consejeros privados han de prestar juramento en la forma que ambas Cámaras determinarán”.

“2. Que los grandes asuntos del reino sean debatidos, decididos y llevados a término tan sólo en el Parlamento, y que si alguien pretendiere hacer lo contrario sea sometido a la cen-

sura del Parlamento, y que aquellos otros asuntos de Estado, competencia del Consejo Privado de Su Majestad, sean debatidos y concluidos por quienes de cuando en cuando son elegidos para dicho cargo por las Cámaras Parlamentarias...”

11. Que todos los miembros del Consejo Privado presten juramento —una ley del Parlamento decidirá y establecerá la forma— de que observarán la Petición de Derechos y ciertos estatutos elaborados por el Parlamento.

12. Que todos los jueces y funcionarios nombrados con aprobación del parlamento puedan mantener sus cargos *quam dice bene se gesserint* (mientras su comportamiento sea bueno).

“B. Ni debo entrar a debatir el asunto, pues considero que la ley general de la *salus populi*, y el derecho a defenderse contra quienes le habrían sustraído el poder soberano, son suficientes para legitimar cualquier acción que hubiera emprendido destinada a la recuperación de su reino, o al castigo de los rebeldes” (...) “Comprendo ahora con claridad por qué el Parlamento destruyó la paz del reino, y cuán fácilmente, merced a la ayuda de ministros presbiterianos sediciosos, y de ambiciosos oradores ignorantes, redujo el gobierno a la anarquía”. (La acusación, destitución y ejecución del Rey Carlos I, es descrita en su monólogo-diálogo por Hobbes):

“A. La citada ordenanza contenía, en primer lugar, un resumen de la acusación contra el Rey, en sustancia la siguiente: que no contento con los abusos de sus predecesores contra la libertad del pueblo, había concebido y mantenido en el país una guerra civil contra el Parlamento, por la cual el país había sido miserablemente devastado, agotado el tesoro público, asesinadas millares de personas, y cometida infinidad de daños diversos. En segundo lugar se votó la institución de un Alto Tribunal de Justicia, es decir, de un cierto número de comisarios, una veintena de los cuales tenía el poder de juzgar al rey, y de proceder a la emisión de la sentencia de acuerdo con el fondo de la causa, y de velar por su rápida ejecución”⁸.

De la *Grand Remonstrance* (1641) a la “Gloriosa Revolución” (1688) se produce la definitiva conformación del régimen parla-

⁸ HOBBS, Thomas: “Behemoth. El Largo Parlamento” (trad. y estudio de A. Hermosa Andújar), CEC, Madrid, 1992, pp. 74-75, 80-83, 100-104 y 143.

mentario (Jiménez de Parga) o "monarquía limitada" (Duverger), régimen de carácter oligárquico hasta la reforma electoral de 1832. Resulta paradójico que un instituto como la acusación, anacrónico (y en desuso desde 1805 en Inglaterra) y de naturaleza penal, fuese una de las claves de la evolución del régimen político británico. En palabras de Duverger: "desde 1376, los Comunes podían acusar ante los Lores a un ministro o gran empleado de la Corona por un crimen cometido en el ejercicio de sus funciones: tal fue el procedimiento del *impeachment*. Penal en su base (era preciso que el acusado hubiera cometido un crimen o simple delito) como por su sanción (el *impeachment* podía ser causa de prisión o de muerte), esta responsabilidad de los ministros debía tardar aún tres siglos en convertirse en política, esto es, en usar de la prerrogativa esencial que en el régimen parlamentario poseen las Cámaras de obligar a presentar la dimisión al Gabinete si ha dejado de convenirles. El mecanismo de esta evolución es muy sencillo: Los comunes se acostumbraron pronto a utilizar el *impeachment* para desembarazarse de un ministro cuya obra desaprobaban, aun cuando no hubiera cometido ningún delito: sistema particularmente odioso, a decir verdad, ya que consistía en hacer víctima a un inocente de un castigo a menudo muy grave (la decapitación para el conde de Strafford y el arzobispo Laud). Pero los ingleses encontraron un modo de escapar a este inconveniente: pronto bastó que la Cámara apelase a la amenaza del *impeachment* para que suscitara la dimisión de un ministro, insinuado prudentemente por el ejemplo de sus ilustres predecesores⁹. Esto último ocurre con Lord North en 1782.

De esta manera, en el siglo XVIII la "monarquía limitada" o "régimen parlamentario oligárquico" británico devino en modélico para Europa Continental, con sus monarquías absolutas, y tal paradigma de forma de gobierno es teorizada y defendida por Voltaire en sus "Cartas Filosóficas" (1733), por Charles de Secondant Barón de Montesquieu en "Del Espíritu de las Leyes" (1748) y por Jean Louis De Lolme en su "Constitución de Inglaterra" (1771)¹⁰. La Constitución inglesa es una

Constitución Mixta (Voltaire y Montesquieu), cuyo eje es la idea de equilibrio, un "modelo de equilibrio político, fuera entre fuerzas, fuera entre principios, fuera entre formas". De Lolme recoge una analogía en torno a la idea de equilibrio de poderes propia de la Constitución de Inglaterra, al afirmar que "un gobierno puede ser considerado como un gran ballet o danza en el que como en los demás ballet, todo depende de la disposición de las figuras". La Constitución mixta inglesa es una ponderación de "elementos monárquicos, aristocráticos y democráticos, los cuales componen el Parlamento Británico, en quien reside la soberanía"¹¹.

Para Voltaire, las guerras civiles en Roma han tenido por resultado la esclavitud, y en Inglaterra, la libertad. "La nación inglesa -nos dice Voltaire- es la única del mundo que resistiéndose a sus reyes, consiguió reglamentar el poder de los mismos y que mediante esfuerzos tras esfuerzos pudo establecer ese sabio gobierno en que el príncipe es todopoderoso para hacer el bien, pero tiene las manos atadas para hacer el mal; ese gobierno en el que los señores son grandes sin insolencias y sin vasallos, y en el que el pueblo participa sin confusiones en el gobierno. La Cámara de los Pares y la de los Comunes son los árbitros de la Nación; el Rey, el superárbitro". (...) "A Inglaterra le costó mucho, sin duda, conseguir su libertad; el ídolo del poder despótico fue ahogado en mares de sangre, pero los ingleses no creen haber pagado un precio muy elevado por buenas leyes"¹².

Montesquieu en su descripción de la Constitución de Inglaterra (Libro XI, Cap. VI), la hipotética separación de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, esta orientada al valor de libertad política de los ciudadanos. En cuanto al Poder Judicial, poder de juzgar, "tan terrible entre los hombres", no debe ser función exclusiva de una clase o profesión; "al contrario, será un poder, por decirlo así, invisible y nulo" (...) "Los otros dos poderes, esto es, el Legislativo y el Ejecutivo, pueden darse

Grenier), Librería "El Ateneo", Editorial S.A., Buenos Aires, 1958, pp. 893-1000.

MONTESQUIEU, Ch. L. de Secondant, barón de: "Del Espíritu de las Leyes" (Estudio D. Moreno, trad. N. Estévez), 6ª ed., Editorial Porrúa S.A., México D.F., 1985.

DE LOLME, Jean-Louis: "Constitución de Inglaterra" (Estudio y edición de Bartolomé Clavero), C.E.C., Madrid, 1992.

¹¹ GARCÍA PELAYO, M.: Ob. cit., p. 273.

¹² VOLTAIRE: "Cartas...". Ob. cit., pp. 922-923.

⁹ DUVERGER, Maurice: "Los Regímenes Políticos" (trad. Zoe de Godoy), Salvat Editores S.A., 1ª ed., Barcelona, 1952, pp. 80-81.

Idem. JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel: "Los Regímenes Políticos Contemporáneos". Edit. Tecnos S.A. Madrid, 6ª ed., Madrid, 1982, pp. 281-285.

¹⁰ VOLTAIRE, F.M. Arouet: "Cartas Filosóficas". En "Obras Selectas" (prólogo A.

magistrados fijos o a cuerpos permanentes, porque no se ejercen particularmente contra persona alguna; el primero expresa la voluntad general del Estado, el segundo ejecuta la misma". El Poder Legislativo no debe juzgar, con tres excepciones fundadas en el interés particular del que haya de ser juzgado: "Es preciso, pues, que los nobles comparezcan, no ante los tribunales ordinarios, sino ante la parte del cuerpo legislativo formado por los nobles" (...) "Podría ocurrir que la ley, que es al mismo tiempo previsora y ciega, fuere, en casos dados, excesivamente rigurosa. Pero los jueces de la nación, como es sabido, no son más ni menos que la boca que pronuncia las palabras de la ley, seres inanimados que no pueden mitigar la fuerza y el rigor de la ley misma. Por eso es necesario que se constituya un tribunal, y juzgue, la parte del cuerpo legislativo a que dejamos hecha referencia, porque su autoridad suprema puede moderar la ley en favor de la ley misma, dictando un fallo menor riguroso que ella" (...) "También podría suceder que algún ciudadano, en el terreno político violará los derechos del pueblo y cometiera delitos que los magistrados ordinarios no supieran o no pudieren castigar: pero, en general, no juzga el Poder Legislativo, no puede hacerlo, y menos en este caso particular en el que se representa a la parte interesada, que es el pueblo. El Poder Legislativo no puede ser más que acusador. ¿Y ante quién ha de acusar? (...) "No: es indispensable, para conservar la dignidad del pueblo y la seguridad de cada uno, que la parte popular del cuerpo legislativo acuse ante la parte del mismo cuerpo que representa a los nobles, ya que esta parte no tiene las mismas pasiones que aquella ni los mismos intereses"¹³. En consecuencia, los tres poderes, incluida esta atribución de juzgar del Parlamento, tienden a frenarse o neutralizarse; pero impulsados por "el movimiento necesario de las cosas, han de verse forzadas a ir de concierto".

En relación al *impeachment* inglés, si empleamos la distinción clásica de Bagehot (1867) entre *dignified parts* y *efficient parts* de la Constitución, las primeras excitan y preservan la reverencia del pueblo, y las segundas son las que de hecho operan y gobiernan¹⁴, verbi gratia entre la Monarquía y el Gabinete, el instituto de acusación habría sido una parte eficiente que devino en una parte

imponente. Precisamente el "desuso" del *impeachment* inglés que de procedimiento penal devino un procedimiento político de confianza parlamentaria, corre la suerte de la evolución de la monarquía limitada inglesa a un régimen parlamentario de Gabinete. "Realmente —recuerda Bagehot—, las instituciones humanas que imponen mayor respeto son las más antiguas; y sin embargo, el mundo cambia tanto, es tan variable en sus exigencias, los mejores instrumentos de que dispone son tan susceptibles de perder su vejez interna, aunque sea conservando la apariencia de su fuerza, que no hay por qué esperar encontrar en las instituciones antiguas necesariamente más eficacia. Todo objeto de veneración, consagrado por su antigüedad, adquiere sin duda influjo, gracias al carácter de dignidad que le es inherente, pero no puede emplear este influjo, como las creaciones nuevas, adaptadas al mundo moderno impregnados de su espíritu y estrechamente ligadas a su existencia"¹⁵.

El instituto de la acusación en América del Norte

La Constitución de los Estados Unidos de América (1787) en su Artículo II, Sección 4 prescribe: "El Presidente, el Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos podrán ser destituidos de sus cargos si se les acusara y se les hallara culpables de traición, cohecho y otros delitos y faltas graves". Se trata, observa García Pelayo de una "función político-judicial" del Congreso: el *impeachment* con referencia al Presidente, Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos en caso de "traición, cohecho y otros crímenes o delitos". "Traición y cohecho" son delitos definidos con precisión en el Derecho americano; en cuanto alcance de la proposición "otros crímenes o delitos" no existe una definición oficial y vinculatoria. El proceso se origina en la Cámara de Representantes, que hace, por tanto, el papel de acusador, correspondiendo al Senado la misión de actuar como Tribunal; la declaración de culpabilidad requiere dos tercios, y la penalidad consiste en la destitución del cargo, que puede ir acompañada de inhabilitación para cargos de honor, confianza o beneficio, y está excluida del derecho de gracia del Presidente"¹⁶.

Ciertamente, la acusación opera en el contexto del "régimen presidencial" (Bagehot)

¹³ MONTESQUIEU: "Del Espíritu de las Leyes". Ob. cit., pp. 105 y 108.

¹⁴ BAGEHOT, Walter: "La Constitución Inglesa" (trad. A. Posada), Edit. La España Moderna, Madrid, s. fecha, p. 4.

¹⁵ BAGEHOT, W.: Ob. cit., p. 10.

¹⁶ GARCÍA PELAYO, M.: "Derecho Constitucional Comparado". Ob. cit., p. 404.

basado en un principio de separación rígida de poderes con un sistema de "frenos y contrapesos", que en la práctica desborda el régimen político, puesto que junto al "equilibrio" Presidente-Congreso surge una Judicatura que ha desarrollado un poder superior al Legislativo; de suerte que la centralidad del Poder Ejecutivo y desequilibrio "de Poderes" está motivado por "situaciones objetivas como por las cualidades de habilidad y energía personal de los Presidentes"; con lo cual la configuración de un *Congressional Government*¹⁷ carece de fundamento en el presente siglo frente a las transformaciones del Estado, en concreto a partir del *New Deal*¹⁸.

En cuanto al instituto de la acusación (*impeachment*), A. Hamilton en "El Federalista" comenta sobre el carácter "judicial" y "político" de éste: "Su jurisdicción comprende aquellos delitos que proceden de la conducta indebida de los hombres públicos o, en otras palabras, del abuso o violación de un cargo público. Poseen una naturaleza que puede correctamente denominarse *política*, ya que se relacionan sobre todo con daños causados de manera inmediata a la sociedad. Por esta razón, su persecución raras veces dejará de agitar las pasiones de toda la comunidad, decidiéndola en partidos más o menos propicios o adversos al acusado" (...) "El modelo de donde se ha tomado la idea de esta institución señalaba ese camino a la Convención. En la Gran Bretaña compete a la Cámara de los Comunes resolver sobre ella. Varias de las Constituciones de los Estados Unidos han seguido el ejemplo. Y tanto éstas como aquélla, pare-

cen haber considerado la práctica de las acusaciones como un freno a los servidores ejecutivos del Gobierno, que se ponen en manos del cuerpo legislativo"¹⁹. En este sentido, para los "Padres Fundadores" la acusación representa la contrapartida necesaria de la particular "energía" del Poder Ejecutivo, incluyendo en las "responsabilidades oficiales" (artículo I, Sec. 3) a una amplia gama de funcionarios.

En su célebre "Comentario" (1833), Joseph Story identifica las características del Alto Tribunal para el juicio político: "la imparcialidad, la integridad, el orden y la independencia". "Si una de estas cualidades llegase a faltar, el juicio será radicalmente malo" (...) ²⁰. "Este asunto representa por sí mismo grandes dificultades en un Gobierno puramente electivo; esta jurisdicción debe ser ejercida para ofensas cometidas por hombres públicos, en violación de sus deberes públicos, y estos deberes en la mayor parte de los casos serán políticos. Y aún en los otros casos, en que este derecho de acusación se practique, se tratará de funcionarios altamente caracterizados, y delitos que, no pudiendo ser alcanzados por ningún otro medio, quedarían sin castigo. A decir verdad, entonces, este derecho participa del carácter político. En esta circunstancia es necesario ponerse en guardia contra el espíritu de facción, contra la intolerancia de los partidos, o el impulso de los movimientos populares" (...) "Nuestra opinión sobre esta grave materia es que, con mucha sabiduría, se ha investido al Senado en esa jurisdicción... Como los acusadores, los senadores son también representantes del pueblo, pero lo son en grado más lejano y por un mandato de más larga duración. Son pues, más independientes del pueblo..." "Se debe observar que, cuando el Senado se constituye en Tribunal de Justicia, no está obligado a observar las formalidades rigurosas de los tribunales ordinarios; puede tramitar todo el tiempo que juzgue útil para llegar al descubrimiento de la verdad". Agrega Story sobre los efectos de la condena, tipos de "culpas" y naturaleza del instituto: "La Constitución habiendo limitado la condena en la acusación pública ante el Senado, a la

¹⁷ WILSON, Woodrow: "El Gobierno Congresional" (trad. A. Posada), Edit. La España Moderna, sin fecha, pp. 44 y 65.

¹⁸ NEUSTADT, Richard E., caracteriza el "gobierno presidencial" con cuatro rasgos distintivos: "la posición central de su presidente electivo que ejerce las funciones de jefe del Estado y jefe del Gobierno; la separación entre una legislatura electiva que elabora las leyes y una dirección administrativa; la autonomía de una burocracia que es responsable de ambas a la vez, o la ausencia de unos vínculos de partido que las unan. El federalismo ha contribuido en gran medida a estos resultados; también lo ha hecho una Constitución escrita, interpretada por unos tribunales independientes, que se convierten así en otra institución separada que comparte el Poder Legislativo". En "Presidencialismo", Enciclopedia de Ciencias Sociales, Edit. Aguilar S.A., 1979, Vol. 9, p. 446. Idem: "El Poder Presidencial", Edit. Limusa, México, D.F., 1976.

¹⁹ HAMILTON, A. y otros: "El Federalista o la Nueva Constitución" (trad. y prólogo G. Velasco), F.C.E. México D.F., 1943, pp. 283 y 284.

²⁰ STORY, Joseph: "Comentario sobre la Constitución Federal de los Estados Unidos" (traducido del Comentario Abreviado y Aumentado, por Nicolás A. Calvo), 2 tomos, 3ª ed., Imprenta y Librería de Mayo, Buenos Aires, 1981. Tomo I, pp. 292-295.

destitución solamente del funcionario, y a la pérdida de su capacidad para ocupar un empleo, ha enviado sabiamente al acusado ante los Tribunales ordinarios, para recibir el castigo de su crimen" (...) "En Inglaterra, el juicio político no se limita sólo a la destitución, sino que designa la pena que la ley aplica al delito. "La Cámara de los Lores puede, en los casos de condena, imponer la pena capital, el destierro perpetuo, la confiscación de bienes o la prisión, al mismo tiempo que la destitución, según la gravedad de la ofensa" (...) "Era un acto de sabiduría, de sana política y aún de justicia, el separar en estas especies del proceso lo que era político de lo que era puramente civil, remitirse por lo uno al poder político del Gobierno y, para lo otro, al Poder Judicial ordinario; confiar al Senado el juicio y condena-ción política, y al jurado el juicio y condena-ción civil" (...) "Tenemos que examinar las culpas que pueden ser materia de juicios políticos. Son según la Constitución "la traición, la corrupción, los otros grandes crímenes y delitos". La Constitución define la traición. En cuanto a la corrupción es necesario buscar su definición en la ley común... La única dificultad real es la de precisar qué es lo que debe entenderse por los otros grandes crímenes y delitos (*misdemeanor*). No han sido definidos ni por la Constitución ni por estatuto alguno de los Estados Unidos" (...) "El Congreso adoptó sin vacilar la conclusión de que no es necesario un estatuto previo para autorizar la acusación en razón de las prevaricaciones de un funcionario. Las reglas en cuanto al procedimiento y a las pruebas, lo mismo que a los principios de la decisión, están basadas en las doctrinas reconocidas del derecho común, y los usos del Parlamento" (...) "Hay en fin todavía esta observación importante que hacer, y es que el procedimiento de estas acusaciones es de naturaleza política; que no ha sido imaginado para castigar al culpable, sino para garantizar la sociedad contra los graves delitos de los funcionarios; que no afecta ni las personas ni los bienes del culpable, sino su capacidad política solamente"²¹. Nuevamente, en el gobierno presidencial para Story, la "energía de la autoridad ejecutiva": unidad, duración y medios de acción suficientes, con la "fuerza que procede del pueblo y la responsabilidad hacia él"²² requiere de un instituto que salve en último término la integridad del régimen político.

Un agudo observador de la historia-política, como Alexis de Tocqueville en su "Demo-

cracia en América" (1835), entiende por juicio político "el fallo que pronuncia el cuerpo político momentáneamente revestido del derecho de juzgar" y caracteriza las diferencias del instituto en América y Europa: "en Europa, los tribunales políticos pueden aplicar todas las disposiciones del código penal; en América cuando desposeído a un culpable del carácter público de que estaba revestido y le han declarado indigno de desempeñar cargos políticos en el futuro, llegan al límite de sus atribuciones y comienza la tarea de los tribunales ordinarios". "En Europa, el juicio político es, pues, más un acto judicial que una medida administrativa. En los Estados Unidos ocurre lo contrario, y es fácil convencerse de que el juicio político es más bien una medida administrativa que un acto judicial" (...) "El objeto principal del juicio político en los Estados Unidos es, pues, el de retirar el poder a quien haga mal uso de él, e impedir que ese mismo ciudadano vuelva a poseerlo en el futuro. Es, como puede apreciarse, un acto administrativo al que se ha dado solemnidad de una sentencia. En esta materia los norteamericanos han creado, por tanto, una institución mixta. Han rodeado a la destitución administrativa de todos las garantías del proceso político y le han quitado a éste sus más grandes rigores" (...) "Es innegable que el juicio político, tal como se entiende en Europa, viola el principio conservador de la división de poderes, y es una amenaza constante para la libertad y la vida de los hombres. En los Estados Unidos el juicio político sólo atenta indirectamente al principio de la división de poderes; no amenaza en absoluto la existencia de los ciudadanos... ya que no hiere más que a aquellos que, al aceptar cargos públicos, se han sometido de antemano a sus rigores"²³. Consecuentemente, la Constitución de 1787, al impedir al Congreso imponer penas judiciales, ha prevenido la "tiranía legislativa"; puesto que el juicio político es el correctivo necesario al ejercicio del poder.

Otro agudo observador de la historia-política, como el jurista Lord Bryce en su "The American Commonwealth", sostiene que la función judicial del Congreso ejercida a través de la acusación (*impeachment*) es un procedimiento aplicado raras veces, pero no por eso menos indispensable, "pues vale más oír al Senado juzgar de las cosas en las cuales ordinariamente se haya mezclado la política, que

²¹ STORY, J.: Ob. cit. Tomo I, pp. 298-299, 302-303 y 304.

²² STORY, J.: Ob. cit. Tomo II, p. 216.

²³ TOCQUEVILLE, Alexis de: "La Democracia en América" (2 volúmenes). Edición Sarpe, Madrid, 1984. Tomo I, pp. 115, 116, 117-118.

no al Tribunal Supremo, por ejemplo, cuya incapacidad podría ser objeto de sospechas en cuestiones de tal naturaleza"²⁴. Para J. Bryce el Presidente de la Unión es "Jorge III, privado, de una parte, de sus prerrogativas..." y no puede ser destituido sino por "acusación pública": El procedimiento para la acusación era bien conocido en las dos costas del Atlántico en 1787, en cuya época el famoso juicio de Warren Hastings se tramitaba en Westminster. La acusación, que había desempeñado un importante papel en el desenvolvimiento de las libertades públicas inglesas, era considerada entonces por los norteamericanos como uno de los principales elementos de su nueva constitución; permitía al Congreso deponer a un Presidente bastante ambicioso para no retroceder ante la traición, y podía ser un medio excelente, por el temor que inspiraba, de apartarle a tiempo del peligro"²⁵.

Sin embargo, en el "régimen presidencial" norteamericano el instituto de la acusación, rara vez utilizado en el siglo XIX, constituye, no obstante el caso Watergate, un procedimiento "incómodo" (Neustadt) que en la práctica hace inamovible e irresponsable al Presidente de la Unión, un procedimiento "lamentable y vergonzoso del rencor personal y del despiadado partidismo" (Mc Laughlin). Por ello, un comentarista autorizado de la Constitución de 1787, Carl Brent Swisher, en relación al juicio político sostenido contra el Presidente A. Johnson (1867, quien se salvó de la condena por el escaso margen de un voto), sostuvo que tal acusación representó "el mayor descenso en la historia norteamericana, para el cargo de Presidente en su relación con el Congreso"²⁶. En consecuencia, estimar que el instituto de la acusación es "anticuado" (Loewenstein) no parece exagerado²⁷, pero resulta ser aún hoy un instituto potencialmente adecuado para corregir los abusos de poder de naturaleza "penal" ("responsabilidades oficia-

les"); pero no constituye un medio de control eficaz del Congreso sobre el Poder Ejecutivo y Judicial²⁸.

II. EL JUICIO POLÍTICO EN LOS TEXTOS CONSTITUCIONALES DE CHILE

La Constitución de 1828 un Código "breve y claro" que configura una "república representativa popular" con división de "poderes fundamentales". "El Poder Legislativo —sostiene Galdames—²⁹ residía en el Congreso Nacional, compuesto de dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores" (...) "Las atribuciones generales del Congreso y especiales de cada una de sus ramas, se enumeraban en seguida detalladamente; y eran los comunes a todo cuerpo representativo dentro de un sistema republicano. Había, sin embargo, algunas dignas de particular mención. Al Congreso Pleno incumbía la designación de los miembros de la Corte Suprema, y a la Cámara de Diputados conocer su primer trámite de las acusaciones contra el Presidente y Vicepresidente de la República, ministros del despacho, miembros del Congreso y de la Alta Corte, por los delitos de 'traición, malversación de fondos públicos, infracción de la Constitución y violación de derechos individuales' ". "En caso de declararse haber lugar a formación de causa, proseguirá la acusación ante el Senado y esta Corporación sentenciará con el voto de los dos tercios de sus ministros presentes"³⁰. En consecuencia, la Constitución de 1828, siguiendo el modelo de acusación norteamericano, consagra como atribución de la Cámara de Diputados acusar constitucionalmente (art. 47 N° 2) y del Senado "abrir juicio político a los acusados por la Cámara de Diputados" (art. 48). Asimismo, cabe recordar que el efímero Reglamento Constitucional de 1814 disponía

²⁴ y ²⁵ BRYCE, Jaime: "La República Norteamericana" (trad. A. Buylla y A. Posada), Edit. La España Moderna, 2 tomos, sin fecha, Madrid. Tomo I, pp. 176 y 185-186.

Idem. BRYCE, James: "Modern Democracies" (2 tomos), MacMillan and Co., London, 1921. Vol. II, pp. 13, 17-20, 92.

²⁶ SWISHER, Carl Brent: "El Desarrollo Constitucional de los Estados Unidos" (trad. H. Chamy, 2 tomos), Edit. Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1958. Tomo I, p. 282.

²⁷ LOEWENSTEIN, Karl: "Teoría de la Constitución" (trad. y estudio A. Gallego Anabitarte), Editorial Ariel S.A., Barcelona, 1983, p. 266.

²⁸ ZINK H., PENNIMAN H. y HATHORN, G.B.: "American Government and Politics", D. Van Nostrand Co., Inc., New Jersey, 1958, pp. 184-185.

Particularmente ilustrativo de lo "anticuado" del instituto de la acusación constitucional, por la ausencia de su tratamiento en el texto, es el libro de Ronald YOUNG: "El Congreso Norteamericano" (trad. A. Leal), Edit. Bibliográfica Argentina-Orbeo, Buenos Aires, 1967. Idem. KOZAK, David C. y MACARTNEY, John D.: "Congress and Public Policy", The Dorsey Press, Illinois, 1982.

²⁹ y ³⁰ GALDAMES, Luis: "Historia de Chile. Evolución Constitucional". Tomo I, Edit. Balcells y Co., Santiago, 1925, pp. 759-760.

un juicio de "residencia" una vez concluido el término del Gobierno, y "el juez de ella será elegido por el Congreso, si está convocado o próximo a convocarse, o de no por las Corporaciones" (art. 8). La "insubsistente" Constitución Política de 1823 establecía la responsabilidad del Ministro de despacho, correspondiéndole al Senado (art. 26, art. 39, Nº 26) declarar si ha lugar a formación de causa y el juzgamiento a la Corte Suprema "bajo principios de prudencia y discreción, sobre lo puramente ministerial"; sin perjuicio de conocer las "residencias" (art. 146 Nº 6) de todo "jefe de administración general o gobierno departamental"³¹.

La Constitución Política de 1833 inspirada directamente por el "doctrinario" Mariano Egaña, "cuyo monarquismo derivado hacia la oligarquía prevaleció al fin, pero con atenuaciones considerables"³². El régimen político configurado por esta Carta es la "república oligárquica, basada en el influjo de la tradición colonial y en la efectiva del poder político" (Galdames). Entre las atribuciones de la Cámara de Diputados (art. 38 Nº 2, artículos 92-101) está la de acusar constitucionalmente a determinados funcionarios (Ministros de Despacho, Consejeros de Estado, Generales de Ejército o Armada, miembros de Comisión Conservadora, Intendentes, Magistrados de Tribunales Superiores de Justicia) y el Senado juzgar a tales "funcionarios" que acusare la Cámara de Diputados, para lo cual ejercerá un "poder discrecional, ya sea para caracterizar el delito, ya para dictar la pena. De la sentencia que pronunciare el Senado no habrá apelación ni recurso alguno", debiendo el reclamante demandar (en el caso del Ministro de Despacho) ante el tribunal de justicia competente. Es evidente que en cuanto al instituto de la acusación en su regla general descrita el constituyente siguió el modelo inglés. Sin embargo, en relación al "funcionario" Presidente de la República, administrador del Estado y Jefe Supremo de la Nación, el constituyente sigue un modelo mixto inspirado en el instituto de la acusación inglés y en el juicio de residencia de nuestro Derecho Indiano, puesto que este alto magistrado puede ser acusado "sólo en el año inmediato después de concluido el término de su presidencia, por todos los actos de su administración en que haya comprometido gravemente el honor o la seguridad del Estado, o infringido abiertamente la Constitución.

A este respecto el profesor Silva Bascañán sostiene que la Constitución de 1833, inspirada fuertemente en las instituciones inglesas observadas de cerca por sus, posiblemente, principales autores, Bello y Egaña, consagró la irresponsabilidad del Presidente de la República durante el desempeño de su mandato, y quien podía ser acusado en el año inmediato después de concluido el término de su presidencia (art. 82). Esa posición particular del Presidente obedecía también a la tradición española de juicios de residencia a que se sometían los representantes del rey luego de terminadas las tareas cumplidas al servicio del monarca. La responsabilidad en juicio político del Presidente de la República es, en la ley fundamental vigente, no sólo consecuencia ineludible del régimen republicano, sino además del sistema presidencial del gobierno que introduce"³³.

Sin embargo, a la tesis del profesor Silva Bascañán cabría hacerle una matización: el talante conservador del constituyente (en particular de Egaña) introduce veladamente un principio de irresponsabilidad del Presidente de la República en ejercicio, como un elemento de continuidad con el principio monárquico (Carrasco Albano, Galdames y Roldán). Sobre este particular, Galdames anota que: "fue Vial del Río quien formuló la indicación del caso en la asamblea, para quebrantar el principio monárquico de la absoluta irresponsabilidad del mandatario supremo. Intencionadamente, sin embargo, al hacerse la redacción definitiva del texto constitucional —que estuvo a cargo de Meneses, bajo la vigilancia de Egaña— esa disposición no se colocó, como habría debido colocarse, junta con las otras que autorizaban a la Cámara para acusar a todos los altos funcionarios, y se la incluyó al final del capítulo que enunciaba las atribuciones del Presidente de la República.

Por lo demás este precepto estaba destinado a ser solamente una fórmula. Aparte de su vaguedad, que daba cabida a las apreciaciones más contradictorias sobre los motivos de la acusación debía tenerse en cuenta que virtualmente el período presidencial duraría diez años y ya en el undécimo se habrían extinguido casi siempre, con la consecuencia inmediata de los hechos, los agravios que estos mismos pudieran causar"³⁴. Además, el artículo 83 de la Carta de 1833 significa imponer un juicio de residencia el Presidente de la República por todos los actos de su administración

³¹ BAÑADOS ESPINOSA, Julio: "Constituciones de Chile". Roberto Miranda, editor. Santiago, 1889.

³² GALDAMES, Luis: Ob. cit., p. 966.

³³ SILVA BASCAÑÁN, A.: "Tratado de Derecho Constitucional". Ob. cit., p. 94.

³⁴ GALDAMES, L.: Ob. cit., pp. 928-929.

que hayan comprometido "gravemente" el honor o la seguridad del Estado, o infringido "abiertamente" la Constitución. Con vehemencia, Carrasco Albano (1855) comenta sobre el artículo 83 de la Carta: que "sustraer un criminal a la acción de los tribunales competentes durante un término cualquiera, es traspasar esos límites: ahora, si ese criminal es el Presidente y ese término es indefinido, esa inviolabilidad es sancionar la inmoralidad en el más elevado punto de la sanción y justificar todo atentado. El juicio de residencia que permite este artículo debería, pues abrirse durante el tiempo de sus funciones, como el año después de concluido, lo cual es también necesario para hacer más libre el fallo de las influencias que aquel alto dignatario pudiera ejercer sobre los jueces. Así lo disponía también el artículo 81 de la Constitución del 28"³⁵. El mismo Carrasco Albano observa con acierto que el instituto de la acusación y juicio político se aleja de sus modelos inglés y norteamericano, modelos "representativos"; pues "ese derecho de acusación está envuelto en tanta oscuridad y en tantas referencias a otros artículos, que parece que los Convencionales quisieron cubrir con un velo de inviolabilidad ese único y preciso aunque débil freno contra los desmanes del Jefe del Ejecutivo"³⁶. En cuanto a los "delitos constitucionales" que autorizan a la acusación, son de aquellos "altos crímenes" que atacan en su "base el orden político y perturban la tranquilidad u ofenden los derechos de toda la Nación". "Más la libertad —anota Carrasco Albano— que se deja en la aplicación de las penas ofrece graves inconvenientes apuntados en la historia con caracteres de sangre, y la Constitución americana ha salvado restringiéndolas a la destitución y a la privación de todo destino público"³⁷. Ciertamente, un freno al poder del Presidente de la República en la forma acusación-juicio de residencia es tan débil, que lejos de contribuir al mantenimiento del orden público compromete este orden (Roldán), lo que se pone de manifiesto con la "Revolución de 1891" y el Acta de Deposición de J.M. Balmaceda.

Esta acusación constitucional-juicio de residencia de la Carta de 1833, constituye una "anomalía que no encontramos en la Constitución de ningún otro país republicano". "Nosotros —escribe Jorge Huneeus en 1879— desea-

ríamos que nuestro país fuera una república completa y verdadera. Por eso queremos un Presidente responsable ante el Congreso, sin perjuicio de que, en ciertos casos y ante quien corresponda, lo sean sólo los Ministros de Estado, cuando se trata de medidas de detalle, que no es posible domine el funcionario a quien debe encargarse principalmente la custodia del Pacto Fundamental, la del orden público, la de la seguridad de la Nación, la de la buena inversión de los fondos fiscales, y la de las garantías individuales"³⁸. Finalmente, la reforma Constitucional de 1874 modificó el instituto de la acusación (excepto respecto del Presidente de la República), inspirándose en la Carta Liberal de 1828, adscribiendo al modelo de acusación (*impeachment*) norteamericano, que es reiterado por las Constituciones Políticas de 1925 y 1980.

La Constitución Política de 1925 en sus artículos 39 N° 2 y 42 N° 1 resumía los preceptos de los artículos 74 y 83 a 92, artículo 30 N° 2 de la Constitución de 1833 (reformada en 1874). El proyecto de Constitución Política de 1925 mantiene la norma de acusación del Presidente de la República "en el año siguiente a la terminación de su mandato"; el Presidente Alessandri Palma proponía, en el seno de la Subcomisión de Reformas Constitucionales, que "la Cámara tuviera también la facultad de acusarlo aun mientras ejercía sus funciones". En actas de Subcomisión se deja el testimonio siguiente: "Explicando su pensamiento, S.E. agrega que no es su propósito dar al Presidente de la República un exceso de atribuciones que lo hagan árbitro de la vida y honra de los ciudadanos; de manera que, si se han ensanchado las facultades administrativas del Ejecutivo, se debe dar también a los ciudadanos representados en el Congreso la facultad y posibilidad de llamar al Presidente de la República al terreno de la discreción cuando el Congreso considere que se ha salido de él" (...) "El señor Yáñez (don Eliodoro) cree que la idea dominante en esta reforma constitucional es suprimir la responsabilidad política de los Ministros desde el punto de vista parlamentario, es decir, en cuanto signifique un medio de entorpecer sin causa alguna la marcha de la administración y, en cambio, abrir la puerta a la acusación de manera que ésta pase a ser el procedimiento natural y acostumbrado

³⁵ CARRASCO ALBANO, Manuel: "Comentarios sobre la Constitución Política de 1833". Imprenta de la Librería de El Mercurio, Santiago, 2ª ed., 1874, pp. 126-127.

³⁶ CARRASCO ALBANO, M.: Ob. cit., p. 87.

³⁷ CARRASCO ALBANO, M.: Ob. cit., p. 88.

³⁸ HUNEEUS, Jorge: "La Constitución ante el Congreso. O sea Comentario Positivo de la Constitución Chilena" (2 volúmenes), Imprenta de "Los Tiempos", Santiago, 1879. Tomo II, p. 167.

en todos los casos en que haya motivo para ello³⁹.

Finalmente, la Constitución Política de 1980 (arts. 48 N° 2 y 49 N° 1) consagra la acusación en juicio político, siguiendo los elementos del instituto bajo la Carta de 1925, pero con algunas diferencias, a saber:

a) Todos los funcionarios acusables (art. 48 N° 2), lo son en ejercicio de sus funciones y en los tres meses siguientes a la expiración de sus cargos (el plazo es de seis meses tratándose del Presidente de la República). Bajo la Constitución de 1925 esto sólo era posible respecto del Presidente de la República y los Ministros de Estado (art. 39).

b) Se ha agregado un ilícito constitucional que autoriza a acusar: "infracción" que se suma a las nociones de "delito" y "abuso de poder", esta última de suyo amplísima (art. 49 N° 1).

c) Se han agravado las sanciones aplicables en caso de "declaración de culpabilidad" del acusado: destitución del cargo y no poder "desempeñar ninguna función pública, sea o no de elección popular por el término de cinco años" (art. 49 N° 1). Respecto de estos funcionarios culpables, no procede el derecho de gracia del Presidente de la República, pues sólo pueden ser indultados por el Congreso" (art. 32 N° 16°). Asimismo, existe una sanción adicional, consecuencia de la anterior, de inhabilidad para la función pública, relativa a los ex presidentes de la República que se hayan desempeñado en el cargo durante seis años continuos, los que podrán integrar el Senado por derecho propio y en calidad de vitalicios; a menos que hayan sido declarados culpables en juicio político (art. 49 N° 1, inciso 3° y art. 45, inciso 3°, literal a)).

d) Los artículos 48 N° 2 y 49 N° 1 han suprimido normas procedimentales de las Cámaras, encomendando tales materias a la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional (Ley N° 18.918, Título IV y artículo 3° transitorio). Bajo el imperio de las Constituciones de 1833 y 1925 se contenían algunas normas procedimentales y su regulación quedaba encomendada a los reglamentos de las Corporaciones. Ciertamente, la Constitución de 1980 ha debilitado el principio constitucional de Autonomatidad de las Cámaras (art. 53 inc. 2° en relación a los artículos 48 inc. 2°, art. 71 inc. 2° de la C.P.R. y Ley N° 18.918 orgánica constitucional del Congreso Nacional). Sobre este particular, el profesor Silva Bascuñán afirma -tesis discutible, a mi jui-

cio- que: "se priva, así, a las Cámaras de la posibilidad de desarrollar las reglas procesales del juicio político en sus respectivos reglamentos, como lo hicieron a lo largo de la práctica constitucional, creándose en su aplicación precedentes interpretativos que adquirieron valor consuetudinario. Más de alguien señalará este cambio como una de las tantas expresiones del disfavor con que el constituyente de 1980 trata toda la esfera de la competencia de las asambleas electivas. Puede contestarse a una crítica de tal índole que en el juicio político se juegan que pueden afectar derechos y libertades de los ciudadanos y es por ello aconsejable que el régimen de una institución que puede comprometerlos sea consagrado por el legislador. Resulta, por lo demás, la exigencia a que aquí nos referimos concordante con el principio, ahora de rango constitucional, según el cual "toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado. Corresponderá al legislador establecer siempre las garantías de un racional y justo procedimiento"⁴⁰.

3) En cuanto a los efectos de la declaración de culpabilidad en juicio político, la Constitución Política de 1980 (art. 49 N° 1 inc. final) dispone que el funcionario culpable será juzgado según las leyes por el tribunal competente (suprimiendo el adjetivo "ordinario" de la Carta de 1925), para la aplicación de la pena señalada al delito "si lo hubiere" o para hacer efectiva la responsabilidad civil; con lo cual derechamente la responsabilidad penal y civil (en procedimientos de derecho común) resultan distintas de la responsabilidad constitucional y eventuales. De esta manera, la Constitución Política de 1980 recoge una proposición de reforma formulada por Daniel Schweitzer en 1955, adicionando el art. 42 N° 1 de la Carta de 1925, el párrafo siguiente: "tanto para perseguir la responsabilidad penal que pudiere haber comprometido al acusado, cuanto la responsabilidad civil del mismo por los daños y perjuicios causados al Estado o a particulares"⁴¹. Con esta innovación se pone fin a la tesis de que los tribunales deben partir de la culpabilidad declarada por el Senado, "como cosa juzgada e inamovable, correspondiéndoles tan sólo aplicar las penas y hacer efectivas las responsabilidades civiles" (J. G. Guerra).

⁴⁰ SILVA BASCUÑÁN, A.: "El Juicio Político y la Constitución de 1980". Ob. cit., pp. 232-233.

⁴¹ SCHWEITZER, Daniel: "Acusación Constitucional. Regímenes de Emergencia y otros Estudios Jurídicos". Edit. Andrés Bello, Santiago, 1972, p. 116.

³⁹ Actas Oficiales, Imprenta Universitaria, Santiago, 1925, pp. 74 y 75.

III. ACUSACION EN JUICIO POLITICO: POLITICA, JURISDICCION O JUSTICIA POLITICA

Política

En 1955, en un polémico trabajo titulado "Acusación Constitucional", Daniel Schweitzer, quien sostiene que el juzgamiento penal instituido por el primitivo texto de 1833, con la reforma de 1874, hace del instituto un "juicio político" que adquiere verdaderas características de procedimiento y sanción política, independiente del juzgamiento criminal. Para Schweitzer el "juicio político" era un "antejuicio de orden político" —apreciación ulteriormente corregida— que puede decirse constituye un trámite previo, un allanamiento de fuero, "para que pueda abrirse procedimiento contra el acusado ante los tribunales ordinarios de justicia". Ante un instituto "incompleto e insuficiente", por la inutilidad de la sanción cuando el acusado no está en funciones; propone como sanción la "pérdida de la ciudadanía activa o degradación cívica, que impida al afectado volver a poner en peligro el honor o los intereses de la nación"⁴². Este autor se pregunta acerca de la naturaleza del instituto: "la función judicial consiste en conocer de un asunto, resolverlo y hacer cumplir lo fallado. (...) "Pero en materia de acusación constitucional, el Congreso no juzga sino un solo aspecto: el político. El verdadero juzgamiento, el conocimiento y decisión del asunto corresponde siempre a los tribunales; sólo que se abre, que puede comenzar únicamente después del pronunciamiento inculpativo del Senado". (...) "De ahí que el Congreso, en las acusaciones constitucionales, no ejerce funciones judiciales, no está desempeñando la facultad de juzgar, reservada en forma total y absoluta a los tribunales establecidos por la ley. Por eso llamamos a la acusación 'juicio político' "⁴³.

Por otra parte, del análisis de los ilícitos constitucionales: "delitos" o "abusos de poder", Schweitzer concluye que su calificación —un paradigma es la causal de "notable abandono de deberes" usualmente confundida con la responsabilidad ministerial de los jueces, lo que la hace un paradigma de equívocidad— no armoniza con los textos legales punitivos. En otro lugar, Schweitzer reitera su convicción de que la acusación constitucional, no contiene materia judicial, "porque considera la actuación de funcionarios públicos, los de más alta

jerarquía, para decidir en casos gravísimos si ellos deben estar alejados de sus funciones, materia de índole político-administrativa, de derecho público y, por ende, distinta de los problemas de derecho común conocidos como asuntos judiciales del orden temporal de que deban conocer los tribunales ordinarios de justicia". (...) Repetimos que nuestro concepto es que no se trata de juzgamientos, sino del ejercicio de atribuciones exclusivas de orden político y administrativo, para separar de sus más altas funciones a los más elevados jefes del Gobierno y de la Administración. La declaración de culpabilidad que incumbe hacer al Senado, en la forma y con las mayorías que aquellos preceptos señalan, deja desvirtuados de sus cargos a tales funcionarios"⁴⁴.

En la tradición francesa de la "justicia política", hay "muchos actos culpables que no puede abarcar la legislación y que, en ausencia de ésta, la moral y la religión se encargan de prevenir o de castigar, así también hay muchos actos nocivos, muchos peligros sociales que se hallan fuera del alcance de las leyes criminales y contra los cuales poderes distintos de los tribunales están llamados a proporcionar remedios diferentes de las condenaciones y de los castigos" (Guizot). Este axioma de Guizot (1830), no le impide dar cuenta de los peligros de sacrificar la justicia a la política; pues habiendo la "política dejado de ser buena y verdadera, es decir, justa, la justicia saldrá también de sus carriles y se convertirá en política"⁴⁵.

En el marco de esta tradición francesa un "liberal doctrinario" y eminente jurista como B. Constant (1815), realiza una lectura (descriptiva) de la monarquía constitucional en que el "poder real" (poder neutral encarnado en la persona del Jefe de Estado o monarca), que es inviolable e irresponsable, contrasta con el "poder ministerial" claramente responsable, pues es un poder que emana del real (verdadera ficción) pero separado de éste (en la *Charte* de 1814). En este cuadro: "el poder representativo de la continuidad reside en una asamblea hereditaria, el poder representativo de la opinión, en una asamblea electiva; el Poder Ejecutivo se confía a los ministros; el Poder Judicial a los tribunales. Los dos primeros poderes hacen las leyes, el tercero se ocupa de su ejecución general, el cuarto las aplica a los

⁴⁴ SCHWEITZER, D.: Ob. cit., pp. 107-110.

⁴⁵ GUIZOT, F.: "De las conspiraciones y de la justicia política". Edit. Cruz del Sur (traducción José Ferrater Mora), Santiago, 1943, p. 165.

⁴² SCHWEITZER, D.: Ob. cit., p. 71.

⁴³ SCHWEITZER, D.: Ob. cit., pp. 72 y 73.

casos particulares"⁴⁶. En este contexto, el principio de responsabilidad se construye separando el "Poder Ejecutivo" del "poder supremo", quedando los ministros sujetos a acusación y proceso por tres causas: abusar o emplear mal un poder legal, por actos ilegales y por atentados contra la libertad, la seguridad y la propiedad individuales; fuera de sus cargos tales "delitos" le generan responsabilidad como simples ciudadanos. Estos delitos no son idénticos a los delitos de derecho común, no se precisa ni grado ni naturaleza, entregando a los ministros a una "arbitrariedad que ejercen sobre ellos sus acusadores y sus jueces". Para Constant, al "introducir el axioma de que la ley sobre la responsabilidad no debe ser minuciosa, como lo son las leyes ordinarias, y que es una ley política cuya naturaleza y aplicación tienen evidentemente algo de discrecional; no soy en absoluto amigo de lo arbitrario, como demuestra la existencia del ejemplo inglés que acabo de señalar" (...) "La Constitución otorga un tribunal especial a los ministros. Hace uso de la Cámara de los Pares para instituir la en juez de los ministros en aquellos causas en las que no haya persona lesionada que se encargue de la acusación. Los Pares son, efectivamente, los únicos jueces con suficientes conocimientos y cuya imparcialidad está asegurada" (...) "En cuanto a los tribunales ordinarios, pueden y deben juzgar a los ministros culpables de atentar contra los individuos; pero no es apropiado que sus miembros se pronuncien sobre causas que son más políticas que jurídicas"⁴⁷. La Cámara de los Pares tiene un "poder discrecional" para tipificar el delito y determinar la pena; puesto que estos delitos políticos que cometen los ministros "no se componen de un acto único, ni de una serie de actos positivos susceptibles de ser tipificados por una ley concreta; una serie de matices que no se pueden expresar con palabras y que, con mayor razón aún, no puede determinar la ley, los hacen más graves o los atenúan" (Constant). En esta reflexión, ya clásica de Constant, los objetivos principales de la responsabilidad de los ministros son: "quitar el poder a los ministros culpables y mantener en la nación, a través de la vigilancia de sus representantes, de la publicidad de los debates y del ejercicio de la libertad de prensa, aplicado al análisis de las actuaciones ministeriales, un espíritu de control, un interés

regular en el mantenimiento de la Constitución del Estado, una participación continua en los asuntos, un vivo sentimiento, en una palabra, de vida política"⁴⁸.

Análoga matriz teórica: la acusación como un instituto (procedimiento, órganos, sanciones y fines) de naturaleza política en su esencia, aplica el eminente jurista León Duguit en el marco de las Leyes Constitucionales (1875) de la III República francesa, pero que para el profesor de Burdeos, era una "auténtica tacha en nuestra Constitución Republicana" confiar a un Alto Tribunal de Justicia, de carácter especial, el poder de juzgar ciertos delitos y personas (como en Constituciones de 1791, Año II, 1848 y 1852) a una asamblea política, violando la igualdad ante la ley y con una jurisdicción no imparcial. "Este es el pensamiento —afirma Duguit— que ha guiado a los iniciadores de confiar el juicio sobre infracciones políticas cometidas por hombres políticos a una Asamblea política, a una Asamblea que, de hecho, las más de las veces se halla compuesta por adversarios políticos de aquellos a quienes ha de juzgar, y que, por consiguiente, se encuentra en la imposibilidad absoluta de juzgar imparcialmente a los acusados que comparecen ante ella, y cuya suerte queda prejuzgada desde el momento mismo en que se acuerda su acusación y comparencia"⁴⁹. Contradictoriamente, el instituto francés limita a la Alta Corte a ejercer un poder jurisdiccional al condenar conforme a ley penal y a las penas prevenidas en la ley penal⁵⁰.

Jurisdicción

En nuestro medio, el ilustre jurista José Victorino Lastarria sostuvo en sus "Elementos de Derecho Público Constitucional" (1846), que el instituto de la acusación en juicio político es inconsecuente con el "sistema representativo" e inconstitucional, al erigirse la Cámara Alta en tribunal de excepción, confundiendo los poderes Legislativo y Judicial. "Debe advertirse —sostiene Lastarria— que siempre que una Cámara Legislativa se erige en Corte de Justicia, hay acumulación de autoridad y se infringe, por consiguiente, el principio de la división de los poderes que es base fundamental del sistema representativo"⁵¹. En

⁴⁶ CONSTANT, B.: Ob. cit., p. 103.

⁴⁶ CONSTANT, Benjamín: "Principios de Política". En Recopilación "Escritos Políticos" (trad., estudio y notas M. L. Sánchez Mejía), C.E.C., Madrid, 1989, p. 23.

⁴⁷ CONSTANT, B.: Ob. cit., pp. 91, 95 y 97.

⁴⁹ DUGUIT, León: "Manual de Derecho Constitucional" (trad. J. G. Acuña), 2ª ed. española (1921), Edit. F. Beltrán, Librería Española y Extranjera, Madrid, 1926, p. 446.

⁵⁰ DUGUIT, León: Ob. cit., p. 450.

⁵¹ LASTARRIA, José Victorino: "Obras Completas de don J.V. Lastarria" (IX Volú-

"Lecciones de Política Positiva" (1985) Lastarria concluye que la jurisdicción del "Poder Judicial del Estado debe ser universal para fallar todo género de negocios y para todas las personas, sin privilegios ni fueros especiales, y sin tribunales de excepción que se aparten del régimen común"⁵². En este contexto, Lastarria aboga por una suerte de "judicialización" del instituto de la acusación en juicio político, expresión de una depurada racionalización del poder estatal, descartando por inconsistentes e inconstitucional, atribuir una "alta jurisdicción política a una de las Cámaras confundiendo el poder de fiscalizar y de acusar que ambas deben tener, como atribución conservadora, con el de juzgar y condenar a los altos funcionarios del Estado, que sólo corresponde al poder judicial". Ciertamente esta es una posición polar que no encuentra acogida ni doctrinal ni política en nuestro medio, aunque la doctrina mayoritariamente sostiene la naturaleza judicial del *impeachment*.

Indudablemente, un repaso de nuestra doctrina en relación al instituto de la acusación en juicio político, nos permite concluir que se estima responde a atribuciones judiciales (Larraín Zañartu, Roldán, Amunátegui, Estévez) que buscan hacer efectiva una responsabilidad de naturaleza "penal"⁵³, tesis sosteni-

da por la doctrina extranjera (*verbi gratia* P. Biscaretti di Ruffia, A. Hauriou). Ciertamente, la mayoría de los autores contextualizan históricamente el instituto de la acusación (*impeachment*) y su finalidad en el régimen político, lo que les permite afirmar la naturaleza penal de la responsabilidad (Duverger) en el régimen político presidencial de tipo americano⁵⁴ o bien caracterizan el instituto de la acusación como una función judicial (Burdeau) en que el Senado actúa como Corte de Justicia en los asuntos, sometidos por acusación por la Cámara de Representantes en el régimen político presidencial⁵⁵. Para Burdeau, en el régimen presidencial norteamericano el Presidente, Vicepresidente y funcionarios civiles sometidos al *impeachment*, son expuestos a un procedimiento cuya finalidad es establecer "una responsabilidad penal excluyendo toda responsabilidad política"; pues la responsabilidad política opera como responsabilidad "moral" o indirecta que se produce con la no reelección⁵⁶. Una síntesis de esta posición doctrinal, la resume J. Tapia Valdés al sostener que el *impeachment* o "acusación político-constitucional" en contra de altos magistrados del Estado configura una función judicial específica: "se trata de una competencia especial, referida únicamente a los casos y materias que la Constitución indica. Dichos asuntos son sustraídos de la competencia de los tribunales ordinarios debido a que el proceso de conocer y fallar la causa abarca no sólo aspectos jurídicos, sino otros de orden político superior, sea en relación con el orden constitucional, sea respecto de la conducción superior del Estado. Con todo, al ejercer la función el parlamentario debe prescindir de criterios político-partidistas, debe mantener su independencia de opinión y debe apreciar los hechos puestos ante él de acuerdo con su leal saber y entender, y conforme a su convicción y conciencia"⁵⁷.

menes), Imprenta, Litográfica y Encuadernación Barcelona, Santiago, 1906.

Cito de Lastarria en Volumen I:

- "Elementos de Derecho Público Constitucional, Teórico Filosófico, Positivo y Político", pp. 96-97, *idem* 120-121.

- "La Constitución de la República de Chile Comentada" (1856), pp. 306-307, 376-377.

Cito de Lastarria en Volumen II:

- "Lecciones de Política Positiva", pp. 279-280, 422.

⁵² LASTARRIA, J.V.: "Lecciones...". Ob. cit., p. 447.

⁵³ AMUNÁTEGUI J., Gabriel: "Manual de Derecho Constitucional". Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1950, pp. 441-448.

- LARRAÍN ZAÑARTU, J. Joaquín: "Derecho Parlamentario Chileno" (2 tomos), Imprenta Nacional, Santiago 1896. Tomo I, pp. 328 y ss.

- ESTÉVEZ GAZMURI, Carlos: "Elementos de Derecho Constitucional", Edit. Jurídica de Chile, 1949, pp. 195-204.

- ROLDÁN, Alcibíades: "Elementos de Derecho Constitucional de Chile", 2ª ed. corregida y aumentada, Imprenta Barcelona, Santiago-Valparaíso, 1917, pp. 354-361.

⁵⁴ DUVERGER, M.: "Los Regímenes Políticos". Ob. cit., p. 105. *Idem* Manuel Jiménez de Parga.

⁵⁵ BURDEAU, Georges: "Traité de Science Politique" (Tomo V L'État Liberal et les Techniques Politiques de la Démocratie Gouvernée), L.G.D.J., París, 1953, p. 628.

Nota: Cito de 1ª ed. en francés: Tomo I, 1949-Tomo VI, 1956.

⁵⁶ BURDEAU, G.: Ob. cit., pp. 692 y 693.

⁵⁷ TAPIA V., J.: "Funciones y Atribuciones del Parlamento entre 1960-1990". Ob. cit., p. 121.

Justicia Política

Para determinar la naturaleza del instituto de la acusación en juicio político, empleo un término polivalente: "justicia política", pero que creo denota y connota la naturaleza dual: política y jurisdiccional de la institución en estudio.

Como nos recuerda Guizot, la separación entre conductas lícitas e ilícitas en el ámbito de la política es una tarea difícil, un campo resbaladizo. La historia de la jurisprudencia política se remite a los principios de selección de quienes han de fallar, y que el jurista y politólogo Otto Kirchheimer resume en "tres modos" principales:

"1. Carisma de una sola persona: un jefe de tribu, un sacerdote, el gobernante de la antigüedad, el rey medieval o el monarca de la era absolutista. Pronunciado por la fuente misma de justicia, cada fallo descansa en la preeminencia de sus orígenes y de éste deriva sus méritos intrínsecos".

"2. Asamblea política, tanto de origen aristócrata como demócrata: entre el primero tenemos el *Areópago* de Atenas y en un grado más limitado el *Senatus* romano, la Cámara de los Lores o el *Sénat* francés..."

"3. Profesional: El *Quaestor* romano de los tiempos republicanos, el miembro de un consejo imperial del último imperio, el miembro de un Tribunal europeo continental que ha estudiado en Padua o en Bolonia, el juez británico designado sobre la base de su experiencia en la barra o el miembro permanente de un organismo judicial de la actualidad. La autoridad en cuyo nombre se rinde el veredicto, bien sea el gobernante o el pueblo, pasa a segundo plano ante la racionalidad sustantiva, los propósitos que persigue el juicio y la racionalidad formal, la red de reglas prescritas mediante las cuales se ha llegado al fallo"⁵⁸.

Estas tres formas de jurisdicción admiten cuatro combinaciones: un equilibrio entre elementos monárquicos y aristocráticos, monárquicos y profesionales (orden medieval y estamental); equilibrio entre la jurisdicción del Estado territorial y la Iglesia y modernamente con jurisdicciones de órdenes supranacionales, equilibrio entre elementos aristocrá-

ticos y democráticos como los procedimientos de acusación incoados por la Cámara Baja en la Cámara Alta, órganos que cooperan para emitir un "fallo político"; y finalmente el equilibrio —dominante hoy— entre el "juez erudito y profesional, que aporta a su labor educación y experiencias especiales" y el elemento popular más débil, con sistemas de jurado sin adiestramiento profesional. En las jurisdicciones políticas sus modelos polares son: el Tribunal Revolucionario francés en 1793 (constituido de cinco jueces profesionales y doce jurados nombrados por la Convención) y los Tribunales Constitucionales contemporáneos (en que el elemento político explícito se limita a la generación de estos órganos de un cuerpo de jueces profesionales).

De tales combinaciones de la jurisdicción política algunas son de valor histórico, otra en cambio están vigentes: entre ellas el *impeachment* que se ha caracterizado como "anacrónico" o en "desuso", como reliquia histórica y que, con todo, recientemente en nuestro contexto iberoamericano ha demostrado ser necesario como dispositivo del sistema de "frenos y contrapesos". Además, se han abierto para "delitos políticos" otro tipo de "jurisdicción": tribunales inferiores con competencia en ofensas políticas "dándoles cierto margen de libertad para que turnen a la jurisdicción militar causas escogidas, invocando para ello inteligencia con el enemigo o aspectos de desmoralización. Otros países, como la República Federal Alemana o Suiza, concentrarán la jurisdicción sobre causas políticas hasta cierto grado en su más alto tribunal civil"⁵⁹. Para concluir, la jurisdicción política puede integrarse a los Tribunales Constitucionales, lo que refleja un máximo de racionalización del poder y del orden jurídico (Weber, Kelsen).

Entender la acusación en juicio político como un instituto de justicia política, permite dar cuenta de su doble naturaleza: jurisdiccional y política, y de una evolución histórica, asociada a instituciones torales del Estado de Derecho: el Parlamento y la responsabilidad. En nuestro medio, el profesor Bernaschina clasificó los tipos de responsabilidad en cuatro grandes grupos: responsabilidad parlamentaria responsabilidad penal, responsabilidad civil y responsabilidad administrativa⁶⁰. Ciertamente la concurrencia de uno o más tipos de responsabilidad dependerá de la forma de go-

Análoga opinión sostiene el profesor A. SILVA BASCUÑÁN en "El Juicio Político y la Constitución de 1980". Ob. cit., p. 237.

⁵⁸ KIRCHHEIMER, OTTO: "Justicia Política. Empleo del Procedimiento Legal para Fines Políticos" (trad. R. Quijano R.), Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, 1ª ed., México, D.F., 1968, pp. 9-10.

⁵⁹ KIRCHHEIMER, O. Ob. cit., p. 338.

⁶⁰ BERNASCHINA GONZÁLEZ, Mario: "Manual de Derecho Constitucional", 2 volúmenes, 3ª ed., Edit. Jurídica de Chile, Santiago, 1958. Tomo I, pp. 260 y siguientes.

bierno o régimen político de que se trate⁶¹. En un "régimen presidencialista" el instituto de la acusación (*impeachment*) está asociado a la responsabilidad penal de altos funcionarios, tiene por antecedente la "comisión de un delito" y su sanción es la "destitución", más las sanciones adicionales que prescribe el artículo 49 N° 1 y artículo 43 inciso 3° literal a) de la Constitución Política de 1980, en orden a que el funcionario culpable no podrá desempeñar función pública, sea o no de elección popular, por el término de cinco años; más, eventualmente, la aplicación de sanciones penales o la obligación de indemnizar perjuicios al Estado o a particulares.

En el marco de la Constitución Política de 1980, tendríamos que la noción de "delito", "infracción" o "abuso de poder": genera una responsabilidad constitucional (que en el caso de comisión de un "delito" autoriza a hablar equivocadamente de responsabilidad penal, como lo demostró Schweitzer en su análisis); tipo de responsabilidad construida sobre la base de conceptos elásticos o *flatus vocis*. Con todo, aun en la hipótesis de que los términos: "delito", "infracción" o "abuso de poder" autorizan en un sentido lato a hablar de responsabilidad penal, llegamos rápidamente a la conclusión de que no se trata generalmente de tipos penales, contenidos en las leyes penales y que la función jurisdiccional ejercida por el Congreso, en virtud de un procedimiento de dos fases: acusación y juicio político, no es puramente jurisdiccional, sino jurisdiccional-política (o si se prefiere "justicia política"). *Verbi gratia*, el profesor Bemascina sostiene que el "procedimiento especial" que contiene el juicio político, consiste en una acusación que debe presentar la Cámara de elección popular ante la Cámara Alta, que juzga como Tribunal. "El antecedente —agrega Bemascina— de la acusación es la comisión de un delito político; si corresponde aplicar penas, éstas deben ser impuestas por los tribunales ordinarios de justicia. Estos delitos tienen el nombre de políticos por la trascendencia política que trae consigo su comisión y porque la condena del tribunal parlamentario acarrea la destitución, que es una sanción propia de la responsabilidad política; se les llama también delitos constitucionales"⁶².

Nuestra tesis es que estamos ante una aparente responsabilidad penal y que en realidad el instituto de la acusación en juicio político

nos sitúa ante una responsabilidad constitucional; en que si bien existe un interés público no es propiamente una responsabilidad política. En este orden de ideas, M. Cappelletti precisa —a partir de responsabilidad judicial— que la responsabilidad política tiene dos rasgos: se responde ante órganos políticos por procedimientos esencialmente políticos y, por otra, esta responsabilidad no se basa en violaciones legales, sino en la conducta del funcionario políticamente evaluada; lo que permite distinguir dos tipos: responsabilidad ante órganos políticos del gobierno y responsabilidad constitucional. La responsabilidad constitucional se da por específicas violaciones de la Constitución, por lo que parecería una especie de responsabilidad legal más que política si no fuera porque las violaciones de la Constitución son por su naturaleza eminentemente políticas y porque la vagamente definida "ley suprema" está librada a interpretaciones creativas de los órganos políticos o cuasipolíticos que, al hacerlo, pueden contrariar disposiciones constitucionales⁶³.

En la Constitución Política de 1980 el instituto de la acusación en juicio político es un procedimiento político, especial y complejo que se inicia por acusación, de no menos de diez y no más de veinte diputados que formulan contra funcionarios determinados, por "cargos" o causales que constituyen "delito", "infracción" o "abuso de poder", acusación que puede ser dirigida contra el funcionario en funciones o en un período de tres o seis meses siguientes a la expiración en su cargo. Declarada admisible la acusación, conforme al quórum ordinario de mayoría de diputados presentes o de mayoría de los diputados en ejercicio, el acusado queda suspendido en sus funciones (excepto tratándose del Presidente de la República acusado), por el término máximo de treinta días, sin perjuicio de lo que resuelva en juicio político el Senado en definitiva. El Senado resuelve la acusación "como jurado", es decir, "no se sujeta a normas decisorias preestablecidas, no está vinculado al derecho, sino a su libre o íntima convicción (para algunos en conciencia), sin necesidad de fundamentarla"⁶⁴. El Senado se limitará "a

⁶¹ AMUNÁTEGUI J., Gabriel: "Regímenes Políticos". Edit. Jurídica de Chile, Santiago, 1951, pp. 83-85.

⁶² BERNASCHINA M.: Ob. cit., pp. 265-266.

⁶³ Informe sobre Responsabilidad Judicial presentado por Mauro Cappelletti al XI Congreso Internacional de Derecho Comparado, Caracas, 1982. Citado por el profesor Hugo Pereira Anabalón en "Curso de Derecho Procesal" (tomo I), Ediar Conosur, Santiago, 1993, p. 270.

⁶⁴ Pereira A., Hugo: "Curso de Derecho Procesal". Ob. cit., p. 269-270.

declarar si el acusado es o no culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa"; declaración adoptada por el quórum ordinario de mayoría de senadores en ejercicio o bien de dos tercios de senadores en ejercicio cuando se trata de una acusación contra el Presidente de la República. Con la declaración de culpabilidad, "el acusado es destituido de su cargo y no podrá desempeñar ninguna función pública, sea o no de elección popular, por el término de cinco años". La responsabilidad penal y la responsabilidad civil son eventuales, correspondiéndole el juzgamiento al "tribunal competente". De esta manera, la acusación en juicio político perfila sus dos caras: política y jurisdicción. El componente jurisdiccional queda de manifiesto en los momentos de conocimiento y juzgamiento por el Senado, y la afectación de intereses jurídicos en la esfera subjetiva concreta del acusado. El componente político está dado por el órgano, sanciones y fines políticos propios de este instituto, y por la potestad discrecional de que está revestido el Senado para declarar la "culpabilidad del acusado".

El juicio político está sujeto a una tramitación que regula la Constitución y la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional.

En la tramitación hay que distinguir dos grandes fases: una en la Cámara y otra en el Senado. En general, el trámite en la Cámara es el siguiente: presentación de la acusación, defensa del afectado, informe de la Comisión, debate de la acusación, votación de admisibilidad. La tramitación en la Cámara tiene por objeto declarar la admisibilidad de la acusación. En el Senado hay dos grandes etapas: fijación de día para tratarla y la votación de la acusación. El objetivo de la tramitación en el Senado es declarar la culpabilidad del acusado.

a) Tramitación en la Cámara

- La acusación debe presentarse por escrito. Se tiene por presentada desde que se da cuenta de ella en la Cámara de Diputados. Ello debe hacerse en la sesión más próxima que ésta celebre.

- Se debe designar una Comisión informante. Esta Comisión se elige en la misma sesión en que se da cuenta de la acusación. Está compuesta de cinco diputados, electos a la suerte y con exclusión de los acusadores y de los miembros de la mesa. Su misión es informar a la Sala si procede o no la acusación.

- Se da traslado al afectado. El afectado por la acusación debe ser notificado dentro de tercero día desde que se dé cuenta de la acusación. La notificación debe ser personal o por

cédula y la efectúa el Secretario de la Cámara o el funcionario que éste designe. Siempre debe entregarse al afectado o a una persona adulta de su domicilio o residencia copia íntegra de la acusación.

El afectado dispone de diez días para concurrir a la Comisión a hacer su defensa personalmente, o para presentarla por escrito. Si no concurre a la sesión a que se le cite o no envíe defensa escrita, se procede sin su defensa.

- El informe de la Comisión: La Comisión tiene un plazo de seis días, contado desde la comparecencia del afectado o desde que se acordó proceder sin su defensa, para estudiar la acusación y pronunciarse sobre ella.

El informe de la Comisión debe contener una serie de antecedentes, como las diligencias, la acusación, la defensa, el examen de los hechos y las consideraciones de Derecho, y la resolución adoptada.

- Vista en Sala: La Cámara debe sesionar diariamente para ocuparse de la acusación.

Antes de que se inicie debate, el afectado puede deducir, de palabra o por escrito, una cuestión previa consistente en que la acusación no cumple con los requisitos que la Constitución Política señala. La Cámara resuelve esta cuestión por mayoría de los diputados presentes, después de oír a los miembros de la Comisión informante. Si acoge la cuestión, la acusación se entiende por no interpuesta. En cambio, si la rechaza, su discusión no puede renovarse y nadie puede insistir en ella.

La discusión en la Sala tiene un orden. Por un lado, si el informe recomienda aprobar la acusación, se da la palabra al diputado que la mayoría de la Comisión designó para sostenerla. Luego debe oírse o leerse, según corresponda, la defensa del afectado. Por otra parte, si el informe recomienda rechazar la acusación, se da la palabra a un diputado que la sostenga y después puede contestar el afectado; si éste no lo hace, puede hacerlo un diputado partidario de que se deseche.

Durante la discusión tanto el afectado como el diputado informante pueden rectificar los hechos antes del término del debate.

- Votación de admisibilidad: Esta votación se efectúa en la última sesión que celebre la Cámara para conocer de la acusación. Esta sesión sólo se levanta si se desecha o se acepta dicha acusación.

Si se acoge, la Cámara debe nombrar una Comisión de tres diputados para que formalice la acusación y prosiga ante el Senado. También debe comunicar la aprobación al Senado y al afectado dentro de las 24 horas siguientes de concluida la sesión en que se votó la admisibilidad.

b) Tramitación en el Senado

- Fijación del día en que se comienza a tratar. Puesto en conocimiento del Senado que se votó favorablemente la admisibilidad de la acusación, se debe proceder a fijar el día en que comenzará a tratar de ella. Tal fijación se debe hacer en la misma sesión en que se da cuenta de la acusación. Y el día inicial no puede ser después de cuatro o seis días de aquel en que se dio cuenta de la acusación.

- Formalización: El Senado debe citar al acusado y a la Comisión de Diputados designada para formalizar la acusación. Si no concurren los diputados miembros de la Comisión especial, se entiende formalizada con el solo oficio de la Cámara de Diputados que da cuenta de la votación favorable de admisibilidad.

- Discusión: El Senado queda citado por el solo ministerio de la ley a sesiones especiales diarias, a partir del día fijado y hasta que se pronuncie la acusación final.

Formalizada la acusación, habla el acusado o se lee su defensa escrita, quien puede ser representado por un abogado.

Los diputados miembros de la Comisión especial tienen derecho a réplica, y el acusado a réplica. Evacuados estos trámites, el Presidente del Senado debe anunciar que la acusación se votará en la sesión especial siguiente. Cada capítulo de la acusación se vota por separado.

Efectuada la votación, el resultado de ella debe comunicarse al acusado, a la Cámara de Diputados y, según corresponda, al Presidente de la República, a la Corte Suprema o al Contralor. También deben remitirse los antecedentes, si procede, a los tribunales ordinarios.

Finalmente, la acusación en juicio político (art. 48 N° 2 y 49 N° 1) son "atribuciones exclusivas" de la Cámara de Diputados y del Senado; adjetivo "exclusivo" que denota y connota: exclusión de otro órgano del Estado y privilegio que consiste en prohibir a otro órgano conocer o resolver sobre la materia. En consecuencia, el instituto de la acusación (procedimiento, órganos, sanciones y fines) importa una cuestión política, "no justiciable", es decir, le está vedado a otro órgano del Estado ejercer la función jurisdiccional política, avocarse a sus asuntos, revisar los fundamentos de sus decisiones o acuerdos.

Para concluir, la Cámara de Diputados y el Senado, como órganos de justicia política, a través del instituto de la acusación en juicio político permiten cristalizar un principio de responsabilidad constitucional del gobernante -como de ciertos funcionarios públicos-,

puesto que todo *status* de poder constituye un "status de agravamiento o dilatación de las responsabilidades, en razón de la transferencia de confianza que la sociedad opera en favor de los representantes y demás agentes del Estado con miras a la atención de los intereses generales de la comunidad"⁶⁵. No obstante, lo "anacrónico", "en desuso" del instituto del *impeachment*, éste en el "régimen presidencialista" constituye un verdadero "control interórgano de la Asamblea frente al detentador del Poder Ejecutivo" (Loewenstein); más aún tratándose de regímenes de "Ejecutivo vigorizado" en que el axioma: a más poder más responsabilidad, o más poder más control, hacen imprescindible conservar este instituto como elemento toral del Estado de Derecho. La acusación es un caso de control político -no jurídico- del Congreso Nacional respecto de altos funcionarios de otros poderes del Estado; quedando excluidos los parlamentarios y los miembros del Tribunal Constitucional. En este caso, el agente de control no es un órgano técnico o jurisdiccional, sino un órgano político. El objetivo de este control son los funcionarios de otros poderes más que actos jurídicos determinados. Este control político es subjetivo, pues su parámetro no es objetivado sino disponible y no necesariamente preexistente; lo que hace una importante diferencia con el control judicial puro, puesto que el control político parte de la libertad de valoración y libertad de decisión del órgano. Finalmente, el control político es voluntario, en oposición al control jurídico, puesto que es el órgano de control el que decide "cuándo" y "qué" controla, y si en definitiva adopta una decisión sobre la materia. Lo anterior pone de manifiesto que de los componentes político y jurisdiccional del instituto de la acusación en juicio político, es el primer componente el predominante y visible para el investigador.

A MODO DE CONCLUSION: JUSTICIA POLITICA EN EL REGIMEN PRESIDENCIAL

Efectivamente, las "repúblicas democráticas" (regímenes presidenciales) al organizar el poder conforme al dogma-principio de separación de poderes, organizan el "aparato de ejecución con arreglo a principios autocráticos" (Kelsen), haciendo del Jefe de Estado el órgano supremo del Poder Ejecutivo, cargando con

⁶⁵ VANOSI, Jorge Reinaldo A.: "El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social". EUDEBA, Buenos Aires, 1987, p. 109.

una reminiscencia del principio monárquico. El Jefe de Estado elegido por votación directa del electorado, fortalece su poder frente al Parlamento e incluso se independiza de este Poder o influencia en él, usando prerrogativas de excepción. Así la semejanza —observa Kelsen— “entre el monarca y el Jefe de Estado republicano, muéstrase también en la tendencia que existe a suprimir o limitar la responsabilidad del Presidente”⁶⁶.

No obstante la irresponsabilidad práctica del Presidente de la República en los regímenes presidenciales (y a mayor fuerza en regímenes presidencialistas), el instituto de la acusación concebido para perseguir la responsabilidad “penal” de ciertos altos funcionarios, deviene fácticamente en un procedimiento complejo y extraordinario para hacer efectiva responsabilidades político-constitucionales ante hechos de suma gravedad que constituyan “delito”, “infracción” o “abuso de poder”. Sobre este punto Jorge Carpizo, comentando el juicio político de responsabilidad del artículo 108 de la Constitución de 1917 de México, anota que “la responsabilidad del Presidente exigida a través de un juicio implica fundamentalmente un problema político: un enfrentamiento total y frontal entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, teniendo este último la interpretación de la extensión de las cláusulas por las cuales se exige responsabilidad al Presidente; por tanto, el quid del juicio de responsabilidad del Presidente se encuentra en si se reúnen en la Cámara de Diputados los votos para acusarlo, y si se reúnen en el Senado los votos para destituirlo”⁶⁷. Ciertamente, el instituto de la acusación del juicio político, como procedimiento complejo y extraordinario, opera con dificultades ante situaciones fácticas de ruptura constitucional; como lo demuestra en el caso de Chile en la Revolución de 1891 en que un juicio político resulta imposible, lo que conduce a aprobar un “acta de deposición” del Presidente, o en 1973 en que el juicio político resultaba inconducente con un desenlace cruento.

Sobre este particular, resulta interesante la caracterización del tipo de Gobierno que tenía Chile, de Julio Bañados Espinosa (1888),

como un Gobierno “Mixto” frente a los tipos polares de “Gobierno Parlamentario” y de “Sistema Representativo”. Tal caracterización tipológica reúne elementos descriptivos y prescriptivos —resultará en 1891 una dramática profecía autocumplida—, lo lleva a afirmar la responsabilidad del Presidente de la República y de los Ministros de Estado. El Presidente como parte del “Poder Legislativo está obligado a estudiar y a aconsejar leyes, y como funcionario responsable de sus actos debe tomar parte en los negocios que presente el gabinete”⁶⁸. El tipo de Gobierno “Mixto” carecería de base científica, en apariencias el Presidente de la República está “revestido de poderes casi dictatoriales; pero constitucionalmente hablando, es un cerro a la izquierda” (...) “De modo que nuestra Constitución ha convertido al Jefe del Ejecutivo en una cariatide responsable, en un ser que nada puede hacer y que a la vez responde de los actos de otros” (...) “Constitucionalmente hablando, en Chile el Presidente es nada y el Parlamento es todo. El Congreso es un dictador, un *fac totum*”⁶⁹. Para Bañados Espinosa, a diferencia de los gobiernos parlamentarios (posibles en monarquías en que el Jefe del Poder Ejecutivo reina pero no gobierna), en las repúblicas el Presidente debe reinar y gobernar⁷⁰. Con todo, lo comprometido de la posición de Bañados Espinosa (que en 1893 se refleja en su conocido panegírico del Presidente Balmaceda)⁷¹, el Gobierno “Mixto” ante los embates del proceso político subsiste, bajo la forma de un “seudoparlamentarismo” en que el instituto de la acusación en juicio político debía perder toda relevancia práctica, de no mediar las disfuncionalidades político-institucionales que caracterizan el régimen político de la época (1891-1925).

Cierto es que la justicia política es un ámbito de la “acción política” y de la “acción judicial”, que entraña “incertidumbre y ries-

⁶⁸ BAÑADOS ESPINOSA, Julio: “Gobierno Parlamentario y Sistema Representativo”, Imprenta Cervantes, Santiago, 1888, p. 57.

⁶⁹ BAÑADOS ESPINOSA, J.: Ob. cit., pp. 59, 60.

⁷⁰ BAÑADOS ESPINOSA, J.: Ob. cit., p. 293.

⁷¹ BAÑADOS ESPINOSA, J.: “Balmaceda. Su Gobierno. La Revolución 1891” (2 tomos). Librería de Garnier Hnos., París, 1894. Tomo I, pp. VI a XXXVI (que recoge el prólogo e introducción a la obra).

⁶⁶ KELSEN, Hans: “Teoría General del Estado” (trad. Luis Legaz Lacambra), Editora Nacional, México D.F., 1965, p. 459.

⁶⁷ CARPIZO, Jorge: “El Presidencialismo Mexicano”, siglo XXI Editores S.A., México D.F., 1ª ed., 1978, p. 212.

go", por lo que está destinada "a seguir —en palabras de Kirchheimer— siendo un eterno atajo, necesario y grotesco, benéfico y monstruoso pero de todos modos un atajo. Es necesaria y benéfica, porque sin la intervención del instrumento jurídico la lucha por el poder

político continuaría siendo igualmente implacable pero mucho más desordenada"⁷².

Quizás podríamos recordar una sentencia de Saint-Just el acusador: *On ne peut régner innocemment* ("no se puede reinar inocentemente").

⁷² KIRCHHEIMER, Otto: Ob. cit., pp. 472-473.