



ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL. DESDE LO TEÓRICO A LO PRÁCTICO. UNA HERRAMIENTA A MEJORAR

JUNIO 2024

SERIE
INFORME
LEGISLATIVO
75

AUTORA: MARÍA TRINIDAD SCHLEYER G.

ISSN 0717-1544



AUTORA: MARÍA TRINIDAD SCHLEYER G.

Abogada Pontificia Universidad Católica de Chile.

Desde enero 2018, se desempeña como investigadora del Programa Legislativo de LyD.

CONTENIDO

I. RESUMEN EJECUTIVO	4
II. INTRODUCCIÓN	5
III. ¿QUÉ ES LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL?	6
IV. LAS ACUSACIONES CONSTITUCIONALES EN LA PRÁCTICA	20
V. RECOMENDACIONES DE CAMBIO NORMATIVO	29
VI. CONCLUSIÓN	40
VII. BIBLIOGRAFÍA	41

I. RESUMEN EJECUTIVO

En esta Serie Informe se analiza la acusación constitucional como instrumento de control de la responsabilidad de ciertas autoridades, de competencia del Congreso Nacional, cuya naturaleza es esencialmente política, pero con bases estrictamente jurídicas. Se evalúa la eficacia de su diseño para alcanzar su propósito primario, esto es, mantener el equilibrio de poderes en el marco de una república democrática, y se arriba a la conclusión sobre la necesidad de considerar reformas al mecanismo con el fin de mejorar su efectividad y también, legitimidad.

Para lograr este propósito, se examina el funcionamiento histórico de las acusaciones constitucionales bajo la vigencia de los ordenamientos constitucionales que han regido en Chile, se contrastan las diversas posturas doc-

trinas para entender su naturaleza y fines propios, y se considera el debate constitucional y legislativo que se ha desarrollado en torno a la materia en la última década.

II. INTRODUCCIÓN

En el contexto del sistema político chileno, la acusación constitucional emerge como una herramienta fundamental de control y equilibrio entre los poderes del Estado. Este trabajo de investigación se adentra en el análisis profundo de la naturaleza, funcionamiento y efectividad de este mecanismo, cuya aplicación está reservada exclusivamente a la Cámara de Diputados y al Senado. La acusación constitucional se presenta como un recurso de alto impacto político y jurídico, utilizado para juzgar y, potencialmente, destituir a altas autoridades del país por actos que comprometan gravemente el honor de la nación, infrinjan abiertamente la Constitución o por no cumplir con sus deberes. El estudio aborda cómo esta herramienta ha evolucionado desde sus primeros antecedentes en el siglo XIX hasta

su regulación actual bajo la Constitución de 1980, evaluando su eficacia histórica y examinando las propuestas de reforma necesarias para fortalecer su función como garantía del orden democrático. A través del análisis de casos históricos y la revisión crítica de la doctrina jurídica y política, se busca proyectar caminos para mejorar su aplicación y legitimidad, asegurando que cumpla efectivamente con su propósito de mantener la rendición de cuentas y el respeto al marco constitucional en Chile.

III. ¿QUÉ ES LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL?

En términos generales, la acusación constitucional es un mecanismo que permite al Congreso Nacional fiscalizar los actos de las más altas autoridades del país. En Chile se trata de una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados el declarar si procede o no la acusación que presentan un número determinado de diputados en contra del Presidente de la República, ministros de Estado, magistrados de los tribunales superiores de justicia, del Contralor General de la República, generales, almirantes, intendentes y gobernadores, por los motivos taxativos que respecto de cada uno de ellos contempla la Constitución. Si la Cámara declara que la acusación constitucional procede, entonces el procedimiento se traslada al Senado, el que actúa como jurado para su decisión. De aprobarse por el Senado se deriva el alejamiento del inculcado de su cargo y de la vida política por un tiempo determinado, sin perjuicio de poder perseguir las responsabilidades penales o civiles ante tribunales ordinarios de justicia cuando corresponda.

a) Evolución histórica

Se ha regulado como tal en cuatro constituciones políticas chilenas (en la Constitución Liberal de 1828 y en las tres constituciones más importantes de Chile, la de 1833, la de 1925 y la de 1980), pero se pueden encontrar antecedentes ya desde el reglamento constitucional de 1814¹.

En el **Reglamento para el Gobierno Provisional sancionado el 17 de marzo de 1814**, se contemplaba que el Director Supremo, en quien se concentraba el Poder Ejecutivo absorbiendo las facultades absolutas que había tenido la Junta de Gobierno desde su instalación el 18 de septiembre de 1810, quedaría sujeto a residencia una vez concluido el término de su Gobierno. El juez de la residencia sería elegido por el Congreso, si es que éste ya estuviere convocado o próximo a convocarse y de no, por las Corporaciones.

1. Zúñiga, Francisco. "Acusación en juicio político: notas sobre la justicia política". Revista Chilena de Derecho 20, N°2-3 (mayo-diciembre 1993), P. 712 y siguientes.

El **juicio de residencia** es uno de los primeros antecedentes -o fuentes- de la acusación constitucional en el país, proveniente del derecho indiano. Consistía en que los altos servidores de la Corona, usualmente una vez que se encontraban alejados de las funciones que les habían sido encomendadas, quedaban a disposición de quienes pretendieran formularle cargos por su actuación calificada como delictuosa o perjudicial. Para hacerlo efectivo se le imponía un arraigo, por un tiempo determinado, en el mismo lugar en el que desempeñaban sus funciones a fin de facilitar la reunión de los testimonios y de las pruebas para fundamentar los reparos².

Luego, en la **Constitución Moralista de 1823**, se siguió igual lógica: se estableció respecto de los ministros de Estado la prohibición de ausentarse del país hasta por cuatro meses después de concluido su ministerio y para hacer efectiva la responsabilidad del ministro, el Senado debía declarar si había lugar a la formación de la causa, juzgándole después la Corte Suprema de Justicia “bajo los principios de prudencia y discreción, sobre lo puramente ministerial”³. La Constitución también consideraba atribuciones de la Corte Suprema en las residencias de todo jefe de administración general o gobierno departamental.

La **Constitución Liberal de 1828** se alejó del derecho indiano y se acercó, en cambio, al modelo de la acusación constitucional norteamericano, el que a su vez tiene como antecedente la figura del *impeachment* inglés, que sirvió de inspiración más fuertemente, en cambio, a la Constitución de 1833. Sólo en la reforma constitucional de 1874 se retomó el modelo norteamericano de la Constitución de Filadelfia de 1787, lo que se mantuvo en la Constitución de 1925 y también en la Constitución de 1980. De este modo entran a la historia institucional estas dos grandes fuentes para la acusación constitucional.

El **procedimiento del *impeachment* inglés** se remonta al siglo XIV, cuando se comprobó en Inglaterra que no era posible someter a los más altos dignatarios regios a los tribunales de justicia ordinarios, de modo tal que por la elevada posición del imputado se decidió que fuera la Cámara de los Comunes la que acusara y la Cámara de los Lores la que juzgara. Esto tenía sentido en Inglaterra por la similitud con el procedimiento de las causas penales: la acusación de la Cámara de los Comunes se podía asimilar a un gran jurado de ciudadanos de carácter nacional y no local, por la gravedad del delito y la calidad del acusado. La Cámara de los Lores, por su parte, contaba ya con otras funciones jurisdiccionales. En un principio la institución tenía un carácter penal, siendo preciso para su procedencia que el acusado hubiere cometido un delito o un crimen, y la sanción podía ser prisión o muerte, pero en el siglo XVII se empezó a emplear para sancionar comportamientos ministeriales no gratos al Parlamento. Ahora bien, utilizar el procedimiento del *impeachment* para efectos de desembarazarse de un ministro por desaprobar su obra era desproporcionado toda vez que se sometía al imputado a una sanción que podía llegar a ser tan potente como una decapitación, lo que en efecto ocurrió con más de un acusado inocente. Ahora bien, los parlamentarios lograron hacer frente a este inconveniente a través del uso de la amenaza de recurrir al *impeachment*, con lo que lograban la dimisión del ministro desaprobado. En el siglo XVIII se sustituyó el uso de la figura por el simple voto de desconfianza con la dimisión del ministro de modo tal que el *impeachment* se empezó a usar cada vez menos recurrentemente, siendo la última vez en 1805. La herramienta luego de tres siglos evolucionó en el régimen político desde una responsabilidad penal de los altos funcionarios a una responsabilidad política de estos y del Gabinete. El modelo de monarquía limitada pasó a un régimen parlamentario de Gabinete, lo que sirvió de modelo para Europa continental: la novedosa

2. Zúñiga, Francisco (1993). Op. cit P. 705.

3. Artículo 26.

idea -ya implementada - del equilibrio de poderes, en una ponderación de los elementos monárquicos, aristocráticos y democráticos que componen el Parlamento Británico, en quien reside la soberanía⁴.

La **acusación constitucional en Estados Unidos**, por su parte, se estructuró como una función político-judicial que opera dentro de un régimen presidencial, con separación rígida de poderes y con un sistema de pesos y contrapesos. Se trata de un mecanismo constitucional para destituir de sus cargos al Presidente de la República, al Vicepresidente y a todos los funcionarios civiles, en los casos en que se los acusare y se los hallare culpables de traición, cohecho y otros delitos o faltas graves. En un símil a la forma en que se estructura en Inglaterra, se origina en la Cámara de Representantes, que hace el papel de acusador, y luego al Senado le corresponde actuar como tribunal. La declaración de culpabilidad requiere del apoyo de dos tercios de los senadores y la pena consiste en la destitución del cargo, lo que se puede acompañar de la inhabilitación de cargos de honor, confianza o beneficio, excluyendo al inculpado del derecho de gracia del Presidente⁵. “Todas las constituciones chilenas que, desde 1828, han regulado la acusación constitucional, lo han hecho tomando como principal modelo la Constitución de Estados Unidos de 1787 –con excepción de los primeros 40 años de vigencia de la Constitución de 1833, más parecida al modelo inglés–. Esto ha sido posible porque Chile y Estados Unidos han tenido y tienen un régimen presidencialista”⁶.

Volviendo al texto constitucional, en la Constitución Liberal, en el marco de una república representativa popular con separación de poderes, se consideraba dentro de las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados el conocer, a petición de parte o a proposición de alguno de sus miembros, sobre las acusaciones contra el Presidente y Vice-presidente de la República, ministros, miembros de ambas Cámaras y de la Corte Suprema de Justicia, por los delitos de traición, malversación de fondos públicos, infracción de la Constitución y violación de los derechos individuales. Le correspondía determinar si había lugar a la formación de causa, y, en caso de haberlo, formalizar la acusación ante el Senado. Al Senado, por su parte, le correspondía como atribución exclusiva abrir juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados, y pronunciar sentencia con la concurrencia de, a lo menos, las dos terceras partes de votos.

Bajo la **Constitución de 1833**, en cambio, el régimen político que se configuró fue más parecido a una república oligárquica⁷. Se consideró como una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados acusar ante el Senado a ciertos funcionarios cuando hallare conveniente hacer efectiva su responsabilidad por hechos determinados y diferentes respecto de cada cual⁸. Para algunos de estos funcionarios (los miembros de la Comisión Conservadora, intendentes y magistrados de los tribunales superiores de justicia) se consideraba un procedimiento de tramitación parecido al vigente, partiendo con una especie de cuestión previa -primeramente la Cámara debía declarar si había

4. Zúñiga, Francisco (1993). Op. cit. P. 707 a 710.

5. Zúñiga, Francisco (1993). Op. cit. P. 705.

6. Recart, Joaquín. “El impeachment estadounidense y su influencia sobre la acusación constitucional chilena”. Revista de Derecho, Escuela de Postgrado N°4, diciembre de 2013. P.136.

7. Zúñiga, Francisco (1993). Op. cit. P. 713.

8. Art. 38 N°2. “A los Ministros del despacho, y a los Consejeros de Estado en la forma, y por los crímenes señalados en los artículos 92, 93, 94, 95, 96, 97, y 107.

A los jenerales de un ejército ó armada, por haber comprometido gravemente la seguridad y el honor de la Nación; y en la misma forma que a los Ministros del despacho y Consejeros de Estado.

A los miembros de la Comisión conservadora, por grave omisión en el cumplimiento del deber que le impone la parte 2ª del artículo 58.

A los Intendentes de las Provincias por los crímenes de traición, sedición, infracción de la Constitución, malversación de los fondos públicos y concusión”.

o no lugar a admitir la proposición de acusación-, y después, con un intervalo de 6 días, la Cámara debía declarar si había lugar a la acusación misma, oyendo previamente el informe de una comisión de cinco diputados elegidos a la suerte. Resultando afirmativa la resolución de la Cámara, nombraría a dos diputados para formalizar la acusación y proseguirla ante el Senado. A la Cámara de Senadores le correspondía juzgar a los funcionarios acusados.

Para la acusación en contra de los ministros de Estado se establecían reglas especiales. Correspondía a la Cámara de Diputados declarar antes de acordar su acusación, si había lugar a examinar la proposición de acusación que se hubiere hecho oyendo previamente el dictamen de una comisión de la misma Cámara formada por 9 miembros elegidos por sorteo, la que podría presentar su informe después de 8 días de su nombramiento. Si el examen de la proposición de acusación era declarado admisible, la Cámara podía llamar al ministro a su seno a pedirle explicaciones, lo que tendría lugar sólo 8 días después de haberse admitido a examen la proposición. También la Cámara debía oír el dictamen de una comisión de 11 individuos elegidos por sorteo para pronunciarse si debía o no hacerse la acusación, la que podría informar a su vez sólo después de 8 días de su nombramiento. Ocho días después de lo anterior, la Cámara por fin podía resolver si había o no lugar a la acusación, y de ser afirmativa su determinación, nombraría a tres individuos de su seno para proseguir con la acusación ante el Senado.

En todos los casos al Senado le correspondía juzgar al acusado “ejerciendo 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” (Art. 98). La libertad para la determinación de la pena era muy alta, pero esta propia amplitud llevaba a que fuera prácticamente impracticable el ejercicio de la acusación constitucional⁹.

La acusación constitucional bajo esta Carta se erigía como un mecanismo para hacer valer la responsabilidad penal de las autoridades acusables y siguió, en general, el modelo inglés. Sin embargo, respecto del Presidente de la República prefirió un modelo mixto basado en el *impeachment*, pero también en el juicio de residencia del Derecho Indiano. Se consideró que sólo podía ser acusado el Presidente después del término de su mandato, en el año inmediato siguiente, por todos los actos de su administración en que haya comprometido gravemente el honor o la seguridad del Estado, o infringido abiertamente la Constitución. En otras palabras, durante su mandato el Presidente no estaba sujeto a responsabilidad política-constitucional por sus actos, sino sólo una vez concluido, tal como era respecto de los representantes del rey en los juicios de residencia¹⁰. Hay que hacer presente que el periodo presidencial contemplado era de diez años, por lo que el juicio se podía efectuar recién en el onceavo.

Este modelo de acusación constitucional fue altamente inoperativo. Hasta 1868 no se presentó ninguna acusación constitucional, siendo la primera una en contra del Presidente y ministros de la Corte Suprema¹¹, la que aunque fue admitida a tramitación por la Cámara de Diputados, pero luego rechazada por el Senado.

La finalidad eminentemente política por la que fue presentada la primera acusación constitucional en 1868 en contra de los ministros de la Corte Suprema dio pie a que la Constitución fuera reformada en 1874,

9. Silva, Luis Alejandro. “Acusación constitucional y garantía política de la supremacía constitucional”. Revista *Ius et Praxis*, Año 23, N°2, 2017. P. 226.

10. Silva Bascuñán, Alejandro. “Tratado de Derecho Constitucional” (3 tomos), Edit. Jurídica de Chile, Santiago, 1963, Tomo III, P. 94. Citado en Zúñiga, Francisco (1993). Op. cit. P. 713.

11. Manuel Montt; José Gabriel Palma; José Miguel Barriga; José Alejo Valenzuela.

reconociendo las nuevas dinámicas entre el Congreso y el Ejecutivo. La acusación constitucional, aunque seguiría siendo un mecanismo de presión, tendría un alcance más reducido y enfocada más en lo político, y no en lo penal. De este modo, originalmente se buscaba garantizar que nadie quedara eximido, en razón de su investidura, de responsabilidad jurídica, pero luego se derivó en un mecanismo de compensación entre los poderes del Estado. El Senado, al juzgar, no estaría actuando con un poder jurisdiccional, sino con un poder político¹².

La mencionada **reforma de 1874** transformó la acusación constitucional bajo inspiración de la Constitución Liberal de 1828, siguiendo el modelo norteamericano, pero no se extendieron estas modificaciones respecto del Presidente de la República. Primero se incorporó la suspensión de las funciones del ministro acusado en el caso de que la Cámara acordare entablar la acusación ante el Senado, lo que cesaría si el Senado no hubiere pronunciado su fallo dentro de seis meses siguientes a la acusación. También se indicó que el Senado juzgaría “procediendo como jurado y se limitará a declarar si es o no culpable del delito o abuso de poder que se le imputa”. La declaración de culpabilidad debía ser declarada por 2/3 de los senadores presentes y significaba la destitución del cargo del funcionario. El culpable sería juzgado con arreglo a las leyes por el tribunal ordinario competente, tanto para la aplicación de la pena señalada al delito cometido, como para hacer efectiva la responsabilidad civil, por los daños y perjuicios causados al Estado o a particulares. Con estos cambios se hizo más operativo el poder del Congreso Nacional frente al Ejecutivo¹³.

Luego de esta reforma, en el año 1891 se presentó por primera vez una acusación constitucional, en contra

de ministros de Estado, en específico, seis ministros del ex presidente José Manuel Balmaceda. Siendo admitida en diciembre de 1891 se declaró la culpabilidad de los acusados en septiembre de 1893 -a diferencia del procedimiento actual no había ninguna norma que fomentara su pronta conclusión-. Los ministros fueron puestos a disposición de los tribunales ordinarios para su juzgamiento.

Durante las deliberaciones para redactar la **Constitución de 1925**, el Presidente Alessandri Palma enfatizó ante la Subcomisión de Reformas Constitucionales la necesidad de que la Cámara de Diputados tuviera la autoridad para acusar al Presidente de la República mientras ejerciera sus funciones. Esto se debía al aumento de las facultades administrativas del Ejecutivo, lo cual requería que los ciudadanos, representados en el Congreso, tuvieran la capacidad y el derecho de llamar al Presidente a rendir cuentas cuando el Congreso considerara que aquél se había excedido en sus atribuciones. Por su parte, también se quiso encausar en la acusación constitucional las rendiciones de cuenta por parte de los ministros frente al Congreso Nacional y así evitar situaciones como las vividas en 1891. La idea detrás de la reforma constitucional era “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 en todos los casos en que haya motivo para ello”¹⁴.

Bajo esta Constitución se consideró por primera vez a nivel constitucional un número para la presentación de las acusaciones. No menos de 10 diputados la formularían en contra de altos funcionarios por causas

12. Zúñiga, Francisco (1993). Op. cit. P. 710.

13. Silva, Luis Alejandro (2017). P. 226.

14. Actas Oficiales, Imprenta Universitaria, Santiago, 1925, P. 74 y 75. Citado en Zúñiga, Francisco (1993). Op. cit. P. 715.

específicas atribuibles a cada uno de ellos^{15 16}. Respecto del Presidente de la República podía interponerse mientras estuviere en funciones y durante los seis meses siguientes a la expiración de su cargo, tiempo durante el cual no podía ausentarse de la República sin acuerdo de la Cámara. Respecto de los ministros de Estado, además de interponerse durante sus funciones, podía también hacerse valer durante los tres meses después a la expiración de su cargo, con las mismas restricciones para ausentarse que el Presidente. El procedimiento era bastante similar al actualmente vigente y se mantiene la redacción de la reforma de 1874 respecto a la forma de resolver el Senado y respecto a la sanción.

Los detalles de la tramitación no definidos a nivel constitucional estaban encargados a los reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado, a diferencia de la Constitución vigente en que se encarga a la ley su definición. Por ejemplo, en el Reglamento del Senado se permitía formular ante él una “cuestión previa” respecto al cumplimiento de los requisitos formales constitucionales-, cuestión que tras la Constitución de 1980 se radicó ante la Cámara de Diputados, lo que parece más lógico¹⁷.

Finalmente, bajo la **Constitución de 1980** se siguieron varios de los elementos de la Constitución de 1925, aunque con algunas diferencias. Se extendió respecto de todos los funcionarios la facultad de acusarlos no sólo durante el ejercicio de sus funciones, sino

también por un tiempo después de expirado. Además, se agravaron las sanciones: a la destitución se añadió la prohibición de desempeñar una función pública, sea o no de elección popular, por 5 años. En su versión original establecía, además, una sanción especial respecto de los ex presidentes de la República. A estos se les permitía por regla general, habiéndose desempeñado en el cargo por 6 años continuos, integrar luego el Senado por derecho propio y en calidad de vitalicio. Ahora bien, no podían acceder a ello de ser declarados culpables en juicio político (Art. 49 N°1, inciso 3 y Art. 45, inciso 3, literal a).

Por su parte, muchas de las normas procedimentales se sacaron de la Constitución y se encargaron a la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (Ley N°18.918, título IV y Art. 3 transitorio). Como antes se mencionaba, bajo la Constitución de 1833 y 1925 las normas procedimentales estaban en la propia Constitución y la regulación se encomendaba a los reglamentos de las Corporaciones. El cambio fue criticado en su momento por debilitar la “auto normatividad” de las Cámaras, pero tuvo su justificación en que siendo el juicio político una instancia en que se pueden afectar derechos y libertades de los ciudadanos no sólo era aconsejable, sino necesario, que su régimen se estableciera por el legislador. También eso se condice con el principio constitucional de la Constitución de 1980, donde “toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legal-

15. Art. 39, 1ª, “a) Del Presidente de la República, por actos de su administración en que haya comprometido gravemente el honor o la seguridad del Estado, infringido abiertamente la Constitución o las leyes. (...);

b) De los Ministros de Estado, por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos, soborno, infracción de la Constitución, atropellamiento de las leyes, por haberlas dejando sin ejecución y por haber comprometido gravemente la seguridad o el honor de la Nación. (...)

c) De los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia, por notable abandono de sus deberes;

d) De los Generales o Almirantes de las fuerzas armadas por haber comprometido gravemente la seguridad o el honor de la Nación, y

e) De los Intendentes y Gobernadores, por los delitos de traición, sedición, infracción de la Constitución, malversación de fondos públicos y concusión.”

16. Tras la reforma constitucional de 1943 se agregó, dentro del listado de aquellos que podían ser objeto de acusación, al Contralor General de la República.

17. Zúñiga, Francisco. “Acusación Constitucional: la “cuestión previa” como control político de constitucionalidad”. Revista de Derecho Público, Vol, 75, 2011. P. 122.

mente tramitado. Corresponde al legislador establecer siempre las garantías de un racional y justo procedimiento”¹⁸.

Respecto a la declaración de culpabilidad, se mantuvo el juzgamiento posterior por el tribunal competente (sin indicar, ahora bien, que fuera “ordinario”, aunque esto sí se menciona en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional), y, además, se hace condicional la existencia del delito (“si lo hubiere”) o la responsabilidad civil, distinguiéndolos de la responsabilidad constitucional. Con esta declaración se desestimó la idea de que los tribunales debían considerar la culpabilidad establecida por el Senado como una decisión definitiva e inmutable, limitándose únicamente a aplicar las penas y hacer cumplir las responsabilidades civiles, lo que había sido sostenido por parte de la doctrina a raíz de la redacción de la Constitución de 1925¹⁹.

b) Regulación vigente de la acusación constitucional

La acusación constitucional se encuentra normada en la Constitución Política de la República, en sus artículos 52 y 53, entre las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados y del Senado. El detalle del procedimiento se regula en la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional (Ley N°18.918), lo que se complementa en los Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado.

La Constitución establece un listado taxativo de autoridades respecto de las cuales se puede interponer la acusación constitucional, así como de los motivos por los cuales se les puede acusar. Ahora bien, como se puede apreciar en la Tabla 1, aunque se ha pretendido por el constituyente la taxatividad de las causales, muchas de éstas tienen un carácter abierto.

Tabla 1 Autoridades y motivos por los que pueden ser acusados constitucionalmente bajo la Constitución vigente*

Autoridad	Motivo	Reglas especiales	Quorum
Presidente de la República	Por actos de su administración que hayan comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación.	Podrá interponerse mientras esté en funciones y en los 6 meses siguientes a su expiración en el cargo. Durante este último tiempo no podrá ausentarse de la República sin acuerdo de la Cámara.	Cámara de Diputados: mayoría de los diputados en ejercicio. Senado: dos tercios de los senadores en ejercicio.
	Por actos de su administración que hayan infringido abiertamente la Constitución o las leyes.		
Ministros de Estado	Por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación.	Podrán interponerse mientras el afectado esté en funciones o en los 3 meses siguientes a la expiración en su cargo. Interpuesta la acusación, el afectado no podrá ausentarse del país sin permiso de la Cámara y no podrá hacerlo en caso alguno si la acusación ya estuviere aprobada por ella. Una vez que la Cámara de Diputados declare ha lugar la acusación, el acusado quedará suspendido en sus funciones; esto cesará si el Senado desestima la	Cámara de Diputados: mayoría de los diputados presentes. Senado: mayoría de los senadores en ejercicio.
	Por infringir la Constitución o las leyes o haber dejado éstas sin ejecución.		
	Por los delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos y soborno.		
Magistrados de los tribunales superiores de justicia	Notable abandono de sus deberes.		

18. Silva Bascuñán, Alejandro. “El Juicio Político y la Constitución de 1980”. En XV Jornadas de Derecho Público, Edit. Edeval, Valparaíso, 1985, P. 232 y 233. Citado en Zúñiga, Francisco (1993). P. 715.

19. Zúñiga, Francisco (1993). Op. cit. P. 715.

Contralor General de la República	Notable abandono de sus deberes.	acusación o si no se pronunciare en los 30 días siguientes.	
Generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional	Haber comprometido gravemente el honor o la seguridad de la Nación.		
Delegados presidenciales regionales	Infracción de la Constitución.		
Delegados presidenciales provinciales	Delitos de traición, sedición, malversación de fondos públicos y concusión.		
Autoridad que ejerza el Gobierno en la Isla de Pascua y el Archipiélago Juan Fernández			
Gobernador regional			Cámara de Diputados: mayoría de los diputados en ejercicio. Senado: dos tercios de los senadores en ejercicio.

* En azul las causales abiertas y en naranja las causales tipificadas como delitos.

Dada la amplitud de las causales consideradas abiertas no se ha logrado la certeza que pretendía el constituyente con la taxatividad de la norma. Ahora bien, esto ha sido así en toda nuestra historia constitucional²⁰. Las causales “abiertas” corresponden a infracciones o abuso de poder: el haber comprometido gravemente el honor de la Nación, haber comprometido gravemente la seguridad de la Nación, haber infringido abiertamente la Constitución, haber infringido abiertamente las leyes, infringir la Constitución, infringir las leyes o

haber dejado éstas sin ejecución y el notable abandono de deberes. En estos casos es tal la indeterminación de las expresiones utilizadas, que en la práctica se abre la puerta a que cualquier circunstancia pueda derivar en una acusación constitucional. El listado considerado en la Constitución ha sido fuente de interminables discusiones semánticas para poder diferenciar a unas de otras, por ejemplo, qué distingue la infracción de la Constitución de la infracción abierta a la Constitución, por lo que muchas veces el debate

20. En la Constitución Liberal de 1928 sólo se consideraban 4 figuras, 2 de ellas de connotación penal y 2 abiertas o sin significado definido en el ordenamiento jurídico, y eran las mismas para todas las autoridades acusables. Bajo la Constitución de 1833 aumentaron de 4 a 13 el número de causales, y se las agrupó de manera diferenciada, es decir, cada funcionario o autoridad podía ser acusado por distintas causales, aunque algunas se repetían. Esta forma se mantuvo en las Constituciones de 1925 y 1980. “De las 13 causales que contemplaba la Constitución de 1833, 5 tenían carácter penal, 1 aludía a un deber jurídico concreto (la relativa al deber de la Comisión Conservadora de dirigir al Presidente de la República las representaciones sobre observancia de la Constitución y las leyes) y las 7 restantes eran abiertas o indeterminadas, pues no tenían un contenido definido en el ordenamiento jurídico. La Carta de 1925 contemplaba 16 causales de acusación, de las cuales 5 son de índole penal y 11 de carácter abierto (...) Por su parte, la Constitución de 1980 (...) contempla 5 causales que son figuras penales y 9 causales abiertas”. En Recart, Joaquín (2013). P.148 a 151.

en las acusaciones no se centra en los hechos, sino en distinguir las causales²¹.

Ahora bien, respecto de las causales que están tipificadas en el ordenamiento jurídico penal (traición, concusión, malversación de fondos públicos, soborno y sedición), la Constitución no obliga expresamente al Congreso Nacional a atenerse a dichas definiciones y al nivel probatorio asociado. A juicio de Luis Alejandro Silva, de acuerdo a la interpretación que de su obra hacen Contesse y Pardo, “la decisión del Senado sobre una acusación constitucional (...) al no estar necesitada de justificación ni ser revisable por órgano alguno, (...) podría ser adoptada a tal punto discrecionalmente que la apelación a la Constitución y a las leyes no sería más que un recurso retórico dirigido a “persuadir a la audiencia”. Silva tendría que concluir que no hay parámetro alguno, ni jurídico ni político, para evaluar lo decidido por el Congreso; que, por ejemplo, en la determinación del alcance de la causal que permite acusar a los ministros de Estado por “dejar las leyes sin ejecución”, el Congreso podría sin más ignorar lo establecido por dichas leyes”²².

Más allá de compartir o no el gran poder que en teoría tendría el Congreso de someterse o no a la propia Constitución y a las leyes para llegar a su convencimiento, en la práctica la gran mayoría de las acusaciones que se presentan en Chile no se refieren a este tipo de causales de carácter penal, sino a las que tienen un contenido no definido en el ordenamiento jurídico. Recart sostiene que en consecuencia “la caracterización de la acusación constitucional como una institución cuyas causales están tipificadas en la Constitución sea a lo menos engañosa, pues la indeterminación de varios conceptos constitucionales es manifiesta, no solo en

la práctica parlamentaria, sino también -no obstante a veces se crea lo contrario- en doctrina. En definitiva, es patente el grado de discrecionalidad que a este respecto tiene el Congreso chileno”²³.

El constituyente no fue ciego a esta realidad. Tuvo bastante cuidado en los términos utilizados mirando con sospecha esta atribución que es típica del parlamentarismo y que se inserta en un régimen de cuño fuertemente presidencial. Se buscó acotar el poder que podría tener el Congreso con el uso de este instrumento por la potencial amplitud que le podrían dar a las causales de tipo político, especialmente respecto de los ministros de Estado. La Comisión de Estudios de la Nueva Constitución por este motivo insistió en que la naturaleza de la responsabilidad perseguida por la acusación constitucional debía entenderse como de tipo jurídico. También fue un tema de fuerte debate dentro de la Comisión las causales que se podrían invocar en contra de los magistrados de justicia. Se hizo presente en la discusión que el “notable abandono de deberes” que provenía de la Constitución de 1833, en ningún caso autorizaba al Congreso Nacional a revisar los contenidos y fundamentos de las sentencias. Ahora bien, el propio comisionado Guzmán hizo ver que se trata de una afirmación frágil en cuanto nada impediría juzgar políticamente a los jueces por sus fallos si es que se reúnen las mayorías necesarias²⁴. La interpretación que diera el propio Congreso Nacional respecto de cada una de las causas de la acusación constitucional sería, por tanto, definitiva.

Por su parte, al final de la Tabla 1 se incluye a los gobernadores regionales dentro de las autoridades acusables. En la doctrina existe controversia al respecto, toda vez que si bien la Constitución menciona a es-

21. Recart, Joaquín (2013). P.152

22. Contesse, Javier y Pardo, Diego. “Naturaleza y sentido de la acusación constitucional: Una aproximación bidimensional”. Revista Ius et Paxis, Talca, Chile, 2022. P.189.

23. Recart, Joaquín (2013). P.152

24. Silva, Luis Alejandro (2017). P. 232.

tas autoridades junto al Presidente de la República en cuanto al *quorum* de aprobación para su admisibilidad en la Cámara de Diputados y para su aprobación en el Senado, no lo hace dentro del listado de autoridades a ser acusadas y no indica las causales por las que procedería. Dada esta omisión y considerando que se trata de normas de derecho estricto, podría considerarse inconstitucional el intentar incoar una acusación en contra de estas autoridades²⁵.

En cuanto al procedimiento, la Constitución dispone que se entabla por no menos de 10 ni más de 20 diputados, en contra de las personas y por las causales que la norma detalla. Corresponde a la Cámara pronunciarse si hay o no lugar a la acusación. Al Senado, por su parte, le corresponde resolver como jurado, limitándose a declarar si el acusado es o no culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa. La consecuencia de la declaración de culpabilidad es la destitución del cargo del acusado y la prohibición de desempeñar ninguna función pública, sea o no de elección popular, por el término de 5 años. El funcionario declarado culpable será juzgado de acuerdo a las leyes por el tribunal competente, tanto para la aplicación de la pena señalada al delito, si lo hubiere, como para hacer efectiva la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados al Estado o a particulares.

La Ley Orgánica del Congreso Nacional establece las reglas de tramitación de las acusaciones constitucionales, que, en resumen, abarcan las siguientes etapas:

Ante la Cámara de Diputados

1. Presentación de la acusación ante la Cámara de Diputados (por escrito).
2. Constitución de una comisión de 5 diputa-

dos encargados de determinar si procede la acusación. Se elige a la suerte y con exclusión de los acusadores y miembros de la mesa directiva.

3. Notificación al acusado (dentro del tercer día desde que se dé cuenta) y derecho a presentar su defensa personalmente o por escrito dentro de los 10 días siguientes a la notificación.

4. La comisión tiene un plazo de 6 días desde la defensa o desde que se acuerde a proceder sin ella, si no se hizo dentro de plazo, para estudiar la acusación y pronunciarse sobre ella, produciendo un informe.

5. Antes de iniciar el debate en la Cámara de Diputados, el afectado podrá deducir la cuestión previa de que la acusación no cumple con los requisitos constitucionales, lo que se resolverá por mayoría de los diputados presentes después de oír a la comisión informante. Si se acoge, se tiene por no interpuesta la acusación.

6. Si se rechaza la cuestión previa se procede al debate en la Cámara de Diputados, escuchando a la comisión informante y al afectado, o se leerá su defensa escrita²⁶.

7. En la última sesión se vota su admisibilidad y si se acepta, se nombra una comisión de 3 diputados para formalizarla y enviarla en el Senado. El *quorum* depende de la autoridad acusada, según consta en la Tabla 1.

Ante el Senado

1. Se fija el día para tratar la acusación y se cita a sesiones especiales diarias hasta llegar a una resolución.
2. Luego de la formalización en el Senado y de la presentación de la defensa del acusado, se procede a votar por capítulo la acusación.

25. Cazor, Kamel. "¿Es procedente la acusación constitucional en contra de los Gobernadores Regionales?". Santiago, Diario Constitucional (Artículo de Opinión), 9 de abril de 2019. Disponible en https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/es-procedente-la-acusacion-constitucional-en-contra-de-los-gobernadores-regionales/#goog_rewarded

26. Tanto si recomienda aceptar o rechazar la acusación, se oír a un diputado de la comisión que la sostenga.

3. Se comunican los resultados al acusado, a la Cámara de Diputados y demás autoridades pertinentes. Los antecedentes son remitidos al tribunal competente.

El procedimiento busca ser rápido y efectivo, para lo cual se establecen reglas para forzar su avance y llegar a resultados concretos²⁷.

Como se indicaba, por la declaración de culpabilidad por parte del Senado el acusado quedará destituido de su cargo y no podrá desempeñar ninguna función pública, sea o no de elección popular, por el término de cinco años. Se trata de la pérdida de la ciudadanía activa o la degradación cívica del culpable con un doble fin: eliminar la causa del daño -destituyendo al funcionario responsable- y prevenir daños futuros -inhabilitándolo de ejercer funciones públicas-. Además, será juzgado de acuerdo con las leyes por el tribunal competente, tanto para la aplicación de la pena señalada al delito, si lo hubiere, cuanto para hacer efectiva la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados al Estado o particulares. Con esto se distingue el tipo de responsabilidad que se persigue con la acusación de la civil o la penal, denominándose por parte de la doctrina como “responsabilidad política” -nombre que puede generar confusiones respecto a la naturale-

za del instrumento- o como “responsabilidad constitucional”. Zúñiga defiende que este es el apellido que se debe dar a este tipo de responsabilidad porque se da por específicas violaciones a la Constitución, cuya naturaleza es eminentemente política, es vagamente definida por la ley suprema y su interpretación está librada a órganos políticos. Una “responsabilidad política” en cambio no se basa en violaciones legales -o constitucionales-, sino que consiste en una evaluación de la conducta del funcionario bajo criterios políticos²⁸.

c) Naturaleza y finalidad de la acusación constitucional

A nivel doctrinal, se ha debatido intensamente sobre la naturaleza de la acusación constitucional y los objetivos legítimos que podrían perseguirse con ella. Javier Contesse y Diego Pardo la califican, en forma jocosa, pero acertada, como “un auténtico ornitorrinco constitucional”, “sería algo así como un mecanismo de control político, infraccional, sancionatorio y cuasi-jurisdiccional²⁹”.

En los sistemas políticos de carácter presidencial las acusaciones constitucionales se han esbozado como un instrumento de control político que ejerce la legislatura respecto a otras altas autoridades del Estado, a

27. La Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional dispone que la cuenta de la presentación de la Acusación Constitucional en la Cámara de Diputados se debe dar en la sesión más próxima a celebrarse; si no se presenta la defensa del acusado dentro del plazo se procederá sin ella; la última sesión de la comisión de diputados encargados de estudiar la acusación sólo se levantará una vez finalizadas todas las votaciones a las que hubiere lugar; transcurrido el plazo de la comisión de diputados para presentar su informe, la Cámara sesionará con o sin él, diariamente, para ocuparse de la acusación; la última sesión que celebre la Cámara para conocer la acusación sólo se podrá levantar si la desecha o si la acepta; se da un plazo de 24 horas a la Cámara de Diputados de concluida la última sesión para comunicar del hecho al Senado y al afectado; se tiene que dar cuenta de la comunicación de la Cámara en el Senado en la sesión más próxima que se celebre, y, en ella misma se debe fiar el día para comenzar a tratarla, incluso si estuviere en receso, en cuyo caso el presidente del Senado debe determinar el día (en ambos casos debe ser entre el 4to y 6to día); por el solo ministerio de la ley el Senado quedará citado a sesiones especiales diarias desde el día fijado para su inicio hasta que se pronuncie sobre la acusación; y si los diputados encargados de formalizar la acusación no asisten al Senado se tiene por formalizada con el oficio de la Cámara.

Por su parte, el Reglamento de la Cámara de Diputados permite a los miembros de la comisión de diputados sesionar simultáneamente con la Cámara. El Reglamento del Senado, a su vez, dispone que, una vez efectuada la réplica de la defensa del acusado por parte de los diputados miembros de la Comisión Especial y la dúplica del acusado, el Presidente del Senado anunciará que la acusación se votará al iniciarse el Orden del Día de la sesión especial siguiente.

28. Zúñiga, Francisco (1993). P. 720

29. Contesse y Pardo (2022). P.183.

fin de lograr un equilibrio entre los poderes³⁰, asunto en el que la doctrina está relativamente conteste. La cuestión controversial radica en si se trata de una institución política o jurídica, o, en otras palabras, si los órganos que han de decidir sobre ella lo harán bajo criterios político-prudenciales, o actuando como un tribunal propiamente tal, es decir, aplicando el derecho vigente en forma imparcial. Una tercera opción es reconocer ambos aspectos de la acusación constitucional: “una relación en la que la dimensión jurídica provee el soporte estructural a través del cual tiene lugar el despliegue de la dimensión política”³¹, alternativa que parece más ajustada a la realidad.

En favor de sostener la naturaleza política de la institución se invoca el carácter político de todos los elementos que la configuran: el órgano que la formula y el que sanciona -el Congreso Nacional es el órgano político por antonomasia elegido por tener la capacidad política de mantener el equilibrio con los demás Poderes del Estado, en especial con el Ejecutivo³²-; las autoridades que se encuentran sujetas a ser acusadas -lo que tienen en común es que a ellas les corresponde “velar por la cosa pública”-; los motivos por los cuales se puede acusar -son ofensas políticas en cuanto causan un daño directo a la sociedad misma³³-; la sanción que va aparejada -se trata de la pérdida de un derecho político, la capacidad de desempeñar funciones públicas-; y la discrecionalidad que se da al órgano persecutor para declarar la culpabilidad -el Senado, al deber actuar como jurado no tiene la obligación de fundar jurídicamente su decisión-. Por lo demás, en el Senado no se encontrarían dos elementos que definen la función jurisdiccional: la independencia judicial (interna y externa) y la competencia técnica de los jueces. En esta

línea se ha sostenido que la naturaleza de la acusación norteamericana es política, lo que sería extrapolable a la regulación de la institución en Chile. Hamilton en “El Federalista” apuntó al bien jurídico protegido por ella: “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”³⁴.

En esta línea, Schweitzer considera que la acusación constitucional es una institución característica con un doble aspecto político y judicial: “la primera etapa es sólo política y administrativa. Intervienen exclusivamente la Cámara y el Senado. Cuando se concluye contra el acusado, queda éste destituido, si aún está en el desempeño del cargo en el cual se le atribuye la perpetración del hecho que hizo nacer la acusación. La segunda etapa es judicial, es el juicio propiamente dicho, con arreglo a las leyes, ante el tribunal competente, para que se sancione el delito y se imponga la responsabilidad civil por el perjuicio causado (...) el juez es completamente libre para fallar la causa del acusado a quien declaró culpable el veredicto del Senado. Y que no se verá obligado necesariamente a condenar, el juez del proceso, como en todos los casos en que las leyes le dan intervención, es soberano, así para condenar, como para absolver, o para decretar sobreseimientos en la causa, tanto por inexistencia del hecho punible, como por no haberse comprobado totalmente éste o la partición dolosa del inculpado. (...) Sin embargo, en todos estos casos, los efectos producidos no desaparecen. El que fuera destituido no recobrará el cargo,

30. Vargas, Andrea. “La acusación constitucional en el sistema político”. Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.

31. Contesse y Pardo (2022). Op. cit. P. 183

32. Zúñiga, Francisco (1993). P. 710.

33. Hamilton (1788) en Silva, Luis Alejandro (2017). P. 226.

34. Zúñiga, Francisco (1993). Op. cit. P. 710.

como lo recupera aquel que, suspendido por la decisión de la Cámara, es luego absuelto por el Senado. Alejado de la función en virtud de la declaración de culpabilidad que hizo el Senado, una absolución judicial ulterior no produce efecto retroactivo. Es que los actos políticos surten sus efectos de inmediato, y en materia de acusación constitucional ocurre lo que le pasa al empleado público que, en el orden administrativo, padece una sanción disciplinaria, independientemente de la actitud que a su respecto y por el mismo hecho, pueden adoptar los tribunales de justicia. El empleado que fuera destituido administrativamente, sigue destituido no obstante una sentencia judicial absolutoria. La etapa judicial es consecuenal, pero independiente de la etapa política en el juicio político o acusación constitucional. Y, por ende, la decisión de la justicia no constituye rehabilitación política cuando es absolutoria”³⁵.

Apoyando la naturaleza jurídica se encontraría el carácter reglado de la institución, las causales taxativas por las que procede, la determinación precisa del modo de adoptar la decisión por parte del Senado y la potencialidad de afectación de los intereses jurídicos del acusado. No se niega bajo esta postura la calidad de órgano político del Congreso Nacional, sino más bien se afirma que aun teniendo dicha calidad éste puede desempeñar funciones judiciales, de modo tal que debe actuar con imparcialidad. En esta línea, incluso uno de los impulsores más importantes de la idea de separación de Poderes, Montesquieu, admite ciertas circunstancias bajo las cuales los órganos legislativos pueden ejercer funciones jurisdiccionales³⁶.

A juicio de Zúñiga la acusación constitucional podría definirse como una síntesis jurídico-política en la que habría una constante tensión entre derecho y políti-

ca. Por eso él se refiere a la bidimensionalidad de la acusación constitucional. Luis Alejandro Silva, por su parte, considera que no es suficiente reconocer la existencia de ambas dimensiones, sino apunta a que ellas están orientadas a un fin superior: la acusación constitucional permitiría articular un sistema de guardia de la supremacía constitucional. El Congreso Nacional, de este modo, se erigiría como un guardián político de la Constitución, así como el Tribunal Constitucional sería el guardián jurídico y en ambos casos como intérpretes finales de la Constitución³⁷.

Si se analiza la historia de la ley de la redacción del artículo 52 de la Constitución de 1980 queda de manifiesto que la acusación constitucional, si bien se trata de un juicio político en el sentido de que quien acusa y quien juzga es un órgano político, no consiste en la persecución de la responsabilidad política de los acusados, sino más bien de hacer efectiva su responsabilidad jurídica en el sentido penal, civil o administrativo. Por ello, la acusación constitucional, de acuerdo con el constituyente, es un “juicio político por infracciones de tipo jurídico”. Ahora bien, es usual que en la práctica las fiscalizaciones de tipo política y jurídica se entremezclen, siendo difícil distinguir qué hay detrás de cada cual, pero es necesario para la estabilidad del régimen presidencial que el órgano fiscalizador no utilice la acusación constitucional con fines puramente políticos y sin sustentos jurídicos, por ejemplo, para hacer peticiones a la autoridad sobre cómo conducir los asuntos gubernativos o para sancionar una mala gestión de las autoridades que se acusen³⁸.

En cuanto al fin último de la acusación constitucional, la doctrina coincide³⁹ en que no puede ser el reproche personal a la autoridad que se ha desviado

35. Schweitzer, Daniel. “Doctrinas Esenciales. Derecho Constitucional”. RDJ Doctrina, Tomo LII, Nros. 7 y 8, 139 a 151.

36. Contesse y Pardo (2022). Op. cit. P. 186.

37. Contesse y Pardo (2022). Op. cit. P. 184.

38. Opiniones de los comisionados Bulnes, Ortúzar, Bertelsen y Guzmán. Historia de la Ley del artículo 52 de la Constitución Política de la República. Actas de las sesiones de Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República de Chile.

39. Contesse y Pardo (2022). Op. cit. P. 191 y siguientes.

en su comportamiento de los estándares constitucionales establecidos. Refuerza esta idea el hecho de que se condiciona la oportunidad de la presentación de la acusación a la permanencia del acusado en el cargo o a que haya cesado en forma reciente, lo que aleja al instrumento de pretensiones de justicia retributiva. De esta misma manera la finalidad no se puede encasillar en una forma de control de legalidad -o constitucionalidad- de las actuaciones de las más altas autoridades, como lo es por ejemplo el rol que cabe a la Contraloría General de la República, ni tampoco en una herramienta de administración de confianzas políticas, como es el voto de censura propio de los regímenes parlamentarios. En cambio, estaría más cercano a dar protección al sistema político institucional frente a las condiciones que le dan vigencia.

En esta línea Contesse y Pardo⁴⁰ razonan que la autoridad del sistema jurídico y, de paso del sistema político institucional, dependen del reconocimiento y cumplimiento de la ley por parte de quienes ocupan posiciones de autoridad. La fortaleza del sistema radica en el comportamiento de estas autoridades al producir, aplicar y ejecutar la ley, más que en la actitud individual de cada ciudadano. La acusación constitucional

jugaría un papel crucial en este contexto al prevenir comportamientos de las más altas autoridades que puedan erosionar el orden constitucional. La estabilidad y legitimidad del sistema depende también, en una medida importante, de que las autoridades encargadas de decidir sobre las acusaciones constitucionales reconozcan y apliquen la ley -y la Constitución- de manera efectiva, cumpliendo con su deber de respetar el derecho y mantener el orden institucional. “Esto significa que, si la sustanciación de la acusación constitucional tiene como función contribuir a la conservación de la autoridad y legitimidad del orden constitucional, entonces la forma en que el Congreso lleve adelante la atribución de responsabilidad constitucional impactará igualmente en la preservación o erosión de las condiciones de vigencia de dicho orden”⁴¹.

40. Contesse y Pardo (2022). Op. cit. P. 200 y siguientes.

41. Contesse y Pardo (2022). Op. cit. P. 189

IV. LAS ACUSACIONES CONSTITUCIONALES EN LA PRÁCTICA

a) Eficacia de las acusaciones constitucionales

Desde la vigencia de la Constitución de 1833 se ha iniciado el procedimiento de acusación constitucional en noventa y nueve ocasiones: dos de ellas bajo el imperio de aquella -que estuvo en vigor durante 92 años-, cincuenta y seis bajo la Constitución de 1925 -que tuvo una vigencia de 55 años-, y cuarenta y uno bajo la Constitución vigente -que, aunque ha imperado por 44 años, la herramienta sólo se ha utilizado en los últimos 34-.

De estas noventa y nueve acusaciones, sólo en veintidós ocasiones se ha aprobado por el Senado la acusación constitucional incoada por la Cámara de Diputados, declarándose en consecuencia la culpabilidad de

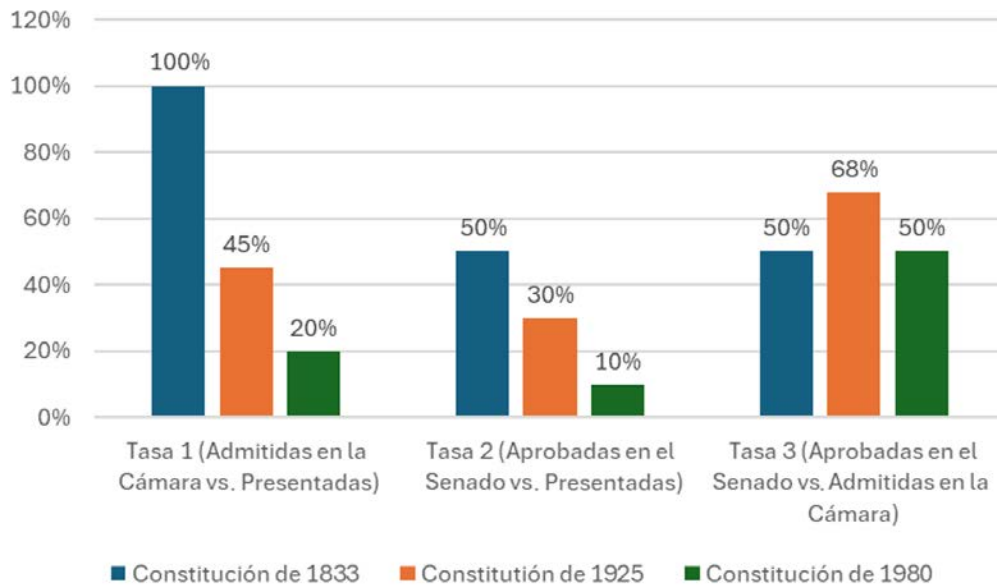
él o los acusados⁴², y sólo en otras trece se ha superado también la primera etapa, admitiéndose a tramitación por la Cámara de Diputados. De las acusaciones restantes, catorce de ellas en estricto rigor ni siquiera se pueden tener por presentadas toda vez que se acogió en la Cámara de Diputados la cuestión previa al debate de fondo: por no cumplir con los requisitos formales establecidos por la Constitución Política se ha procedido a la ficción legal de tenerse por no interpuestas. Tal como se puede concluir a simple vista, la eficacia de las acusaciones constitucionales, entendiéndose por ésta haber alcanzado el objetivo de destituir al funcionario inculcado, es baja. Si se hace un acercamiento respecto de la eficacia bajo cada una de las tres constituciones mencionadas es posible notar, además, que ha ido en seria caída.

42. Una de ellas se acogió parcialmente, declarando culpable a sólo uno de los acusados.

LA EFICACIA DE LAS ACUSACIONES HA DISMINUIDO DESDE LA CONSTITUCIÓN DE 1833

Gráfico 1

Tasa de eficacia de las acusaciones constitucionales bajo las Constituciones 1833, 1925 y 1980



Fuente: elaboración propia, considerando como tasa de eficacia la relación entre la cantidad de acusaciones constitucionales admitidas en la Cámara de Diputados respecto a las presentadas a tramitación (Tasa 1), la relación entre el número de acusaciones aprobadas en el Senado respecto a las presentadas (Tasa 2) y la relación entre aquellas aprobadas en el Senado con respecto a las que se admitieron en la Cámara de Diputados (Tasa 3).

Tal como se observa en el Gráfico 1, ha ido cayendo la eficacia de la presentación de acusaciones constitucionales desde la Constitución de 1833 a la Constitución vigente. Es decir, cada vez es menos probable que de presentarse una acusación constitucional por el grupo de diputados requerido en la Constitución, esta llegue a pasar la primera etapa y sea admitida a tramitación por la Cámara de Diputados (Tasa 1) y, aún más improbable, que llegue a ser aprobada por el Senado (Tasa 2). Ahora bien, bajo la Constitución de 1833 sólo se presentaron dos veces acusaciones constitucionales y sólo una llegó a ser aprobada en el Senado, de modo que siendo la más eficaz (considerando las dos primeras tasas) era realmente muy poco operativa. Bajo la Constitución de 1925 la eficacia descendió, llegando a ser admitidas a tramitación sólo 25 de las 56 acusaciones presentadas y aprobadas sólo

17. Bajo la Constitución de 1980 la situación es aún más severa: sólo un 20% de las acusaciones presentadas han sido admitidas por la Cámara de Diputados y sólo un 10%, aprobadas por el Senado (4 de las 41 acusaciones que iniciaron su tramitación).

Ahora bien, si se comparan las acusaciones aprobadas en el Senado con las acusaciones admitidas a tramitación por la Cámara de Diputados (Tasa 3), la tasa de eficacia de las acusaciones no sólo se ha mantenido más pareja bajo las diversas constituciones, sino que también es mucho más alta. Esto permite deducir que en realidad el problema de eficacia de las acusaciones constitucionales no se encuentra en la falta de coincidencia de criterios de la Cámara de Diputados y del Senado -aunque la coincidencia era mayor bajo el imperio de la Constitución de 1925,

bajo la Constitución vigente sigue siendo razonable, existiendo iguales chances de ser aprobada o rechazada por el Senado si ha pasado la valla de la Cámara de Diputados-, sino en la etapa anterior, es decir, al interior del mismo órgano acusador. La existencia de una clase política poco respetuosa de la institucionalidad y los pocos filtros constitucionales que existen para la presentación de las acusaciones en la Cámara de Diputados, han llevado al abuso de la herramienta, incidiendo en su baja eficacia y en el deterioro de la legitimidad de su uso.

b) Costos y beneficios asociados a la presentación de las acusaciones constitucionales

Sin perjuicio de lo señalado en el punto anterior, en este trabajo no se pretende instalar que sólo se pueda evaluar la eficacia de una acusación constitucional por haber sido capaz de remover de la vida política al implicado. Lejos de ello. La presentación de las acusaciones constitucionales conlleva otros múltiples beneficios políticos para los acusadores que, cuando superan a su juicio los costos, explican por qué muchas veces son presentadas sin tener la seguridad de contar con los apoyos necesarios.

Entre los beneficios políticos se encuentra “proveerse de poder de negociación, desviar el tiempo y la atención del Presidente respecto de su propia agenda, socavar los apoyos presidenciales entre el público y los grupos clave de presión, y hasta en algunos casos, construir la presión necesaria para que un Presidente renuncie anticipadamente a su mandato”⁴³. Estos “beneficios”, que en muchos casos son criticables, no necesariamente están asociados a tener que “ganar” en la Cámara y en el Senado.

Una acusación que ilustra muy bien esta situación fue la entablada en el año 1868 en contra de ministros de la Corte Suprema. Su presentación fue un ataque en contra del “monttvarismo”, cuyo último refugio se encontraba precisamente en la Corte Suprema, con el propio Manuel Montt como su presidente. “No obstante el fallo favorable para los acusadores de la Corte, el fin político perseguido por la acusación se veía generosamente cumplido. En efecto, el gran gestor político de la acusación, don Federico Errázuriz Zañartu, había conseguido a través de esta acusación acrecentar odios insuperables entre los conservadores clericales, seguidores del Arzobispo Valdivieso y el sector nacional o “monttvarista”, fortaleciendo su fusión liberal conservadora y, por ende, asegurando su primera opción a la Presidencia de la República. La muerte temprana del conservador don Manuel Antonio Tocornal, en 1867, su más temible adversario a la presidencia y los odios desatados por esta acusación, más la intervención electoral, permitían su libre acceso a la Presidencia. (...) Otro efecto político causado es un resentimiento en la unidad del Partido Liberal, acentuándose las diferencias entre los liberales fusionistas y los liberales “rojos”, radicales, hasta hacerlos irreconciliables. En otros sectores liberales se produjo un distanciamiento momentáneo. Especialmente en los presididos por Santa María y Lastarria, quienes, si bien se unieron en la Alianza Liberal años más tarde, sus resentimientos y contradicciones los llevaron a la etapa trágica de 1891 en que José Manuel Balmaceda se vio impotente de salvar las dificultades, viendo imposibilitado realizar su gran anhelo, “la unión de la gran familia liberal”⁴⁴. También tuvo consecuencias jurídicas “esta acusación tendría influencia en la dictación de una ley complementaria de la Constitución de 1833 que se refería a la Ley Orgánica y Atribuciones de los Tribunales de Justicia, que se concretó definitivamente en el mes de octubre de 1875” e influyó

43. Kim, Young Hum (2014) “Impeachment and presidential politics in new democracies, Democratization”, 21:3. P. 520, Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13510347.2012.751973> (Julio, 2018). Citado en Vargas, Andrea.

44. Bustos, Raúl y Espinoza, Mario. “Acusación Constitucional a la Corte Suprema en 1868. Cuestiones de Pasión, Derecho y Honor”. Revista Chilena del Derecho, 15 (1). P.126.

en el espíritu parlamentarista que se apoderó de fines del siglo XIX y principios del siglo XX⁴⁵.

Sin embargo, la presentación de las acusaciones también puede conllevar costos para quienes las promueven, de modo tal que para ser presentadas las alegaciones debieran tener cierto sustento y concitar un cierto nivel de apoyo entre las fuerzas políticas e incluso, también entre la ciudadanía. Un ejemplo de esto se encuentra en las reflexiones que llevaron a Chile Vamos a desistirse de su presentación de una acusación constitucional en contra del ministro del Interior, Mario Fernández, en 2017, y, en cambio, optar por la herramienta de la interpelación. “Ya desde el lunes el ex Mandatario Sebastián Piñera y los presidentes de partido habían concordado en que podría resultar contraproducente concretar la ofensiva, a sabiendas que la oposición es minoría en la Cámara y que el ministro podría salir fortalecido ante la unión de la Nueva Mayoría. En ese sentido, los dirigentes salieron a pedir “sustento” jurídico y político, algo que ayer en la mañana los diputados evaluaban. ‘Pensamos que sí hay sustento jurídico y que se requiere sustento político’. Pese a ello, la acusación no tuvo respaldo y se optó por la interpelación, instancia que algunos dirigentes destacaron como etapa previa y necesaria antes de una ofensiva de mayor envergadura”⁴⁶.

Ahora bien, muchas veces las fuerzas políticas fallan en sus decisiones, por ejemplo, fruto de la acusación constitucional en contra del ministro de Salud, Emilio Santelices, promovida por el Frente Amplio (FA), que terminó prontamente al acogerse la cuestión previa, se generó conflicto entre las fuerzas políticas opositoras del momento. El propio diputado Renato Garín, quien estuvo encargado de defender la acusación ante la Cámara reconoció que tendrían

que “conversar en el FA si vamos a tener un liderazgo público buscando el brillo del FA, o convocando a la oposición en grandes causas. En este proceso nos equivocamos varias veces, hay un llamado de atención desde el PS y la DC sobre nuestro rol, y hay que atenderlo, con autocrítica”⁴⁷.

Este fenómeno se ha visto acrecentado en los últimos gobiernos de la mano de la radicalización de las posturas políticas que han permeado la Cámara de Diputados -fruto, en parte, de los cambios en el sistema electoral- toda vez que los incentivos políticos del uso de la herramienta por estas facciones parecen ser superiores, como sugieren algunos estudios. Christopher Martínez y Alejandro Olivares, analizando los aspectos claves del tercer año del segundo gobierno de Sebastián Piñera: el intenso calendario electoral y la acusación constitucional en su contra durante el segundo semestre, concluyen “el análisis de las acusaciones constitucionales nos muestra que existiría una relación que vale la pena explorar, i.e., entre extremismo ideológico y la probabilidad de patrocinar iniciativas de este tipo. La evidencia en otros países nos muestra que quienes poseen posiciones ideológicas más extremas tendrían más incentivos, uno de ellos *position taking*⁴⁸, para apoyar formalmente acusaciones constitucionales contra sus adversarios políticos cuando estos están en el gobierno. Específicamente, el examen de la AC interpuesta en contra del Presidente Piñera nos ilustra dos cosas. Primero, los escándalos políticos que involucran al presidente sí aumentan el riesgo de que este no termine su mandato constitucional. Y, segundo, el hecho que Piñera continuara en el poder grafica que partidos políticos con niveles de institucionalización relativamente altos tienen incentivos para “blindar” a un presidente

45. Bustos y Espinoza. P.126.

46. “Oposición desecha acusación constitucional y opta por interpelar a Fernández”, El Mercurio. 4 de octubre de 2017.

47. “Cámara rechaza acusación constitucional al ministro de Salud y Frente Amplio sufre revés”, El Mercurio, 21 de junio de 2018.

48. “En palabras de David Mayhew, ocurre cuando los políticos cosechan ciertos beneficios (e.g., visibilidad o amento en su popularidad) por tomar una postura -usualmente, manifestada de la manera pública- sobre un determinado tema, más que por hacer algo al respecto”.

de su sector, incluso si se han opuesto a algunas de las políticas apoyadas por el gobierno anteriormente o si el primer mandatario es impopular. Creemos que los políticos de partidos institucionalizados sopesan los costos de que su gobierno sea interrumpido para el futuro de ellos mismos y de su coalición, y eso los llevaría a concluir que es preferible no dar la espalda al presidente en momento críticos, tal como lo es la votación de una acusación constitucional. //Lo anterior invita a preguntarnos qué podemos esperar para los próximos años en un contexto en que los partidos tradicionales continúan debilitándose, mientras los partidos más nuevos aún están en proceso de consolidación. Esto se acompaña por un escenario político de mayor fragmentación del sistema de partidos (hoy hay 15 partidos inscritos y siete en formación) y un aumento de la indisciplina partidaria. Lo mencionado tiene como principal resultado una menor confianza en la mayoría legislativa que logre articular el gobierno. Es decir, no solo se trata de sumar congresistas que nominalmente sean parte de la coalición gobernante, sino que cuán leales serán al presidente en momentos complejos. Por ello, creemos que los presidentes chilenos en los años que vienen serán más vulnerables a episodios de protestas callejeras o crisis económicas, frente a los cuales pedidos de renuncia o la interposición de acusaciones constitucionales serían menos excepcionales de lo que lo fueron entre 1990 y 2019”⁴⁹.

c) Acusaciones constitucionales como válvula de escape de crisis institucionales

Siendo la consecuencia de las acusaciones constitucionales una de las más gravosas dentro de un modelo

republicano, pudiendo incluso llegar a la remoción del propio Presidente de la República, es de esperar que su utilización deba proceder frente a circunstancias muy acotadas y excepcionales. Particularmente, en el contexto latinoamericano se la ha visto como una potencial válvula de escape a la presión existente especialmente sobre el gobierno en los momentos de crisis institucional. En estos momentos es usual la erosión de la autoridad presidencial lo que puede conducir muy fácilmente a un golpe de Estado -como efectivamente ha sucedido muchas veces en la región- o, en el mejor de los casos, a un juicio político, una vía institucional para canalizar dentro de los instrumentos democráticos dicha tensión⁵⁰.

¿Ha sucedido así en Chile?

Si se analiza la historia de las acusaciones constitucionales presentadas en Chile es posible notar que precisamente en los momentos de mayor crisis el uso de esta herramienta se disparó. Si se observa el Gráfico 2 se puede apreciar que en los dos gobiernos en que más se han presentado acusaciones constitucionales fueron en el de Salvador Allende (18) y el segundo de Sebastián Piñera (11), aunque con resultados disímiles. Durante el gobierno de Allende se registró el mayor número de acusaciones en las cuales los acusados fueron declarados culpables por el Senado (12). En contraste, durante el gobierno de Piñera, sólo una de las acusaciones resultó en la destitución de un ministro. ¿Sirvió la herramienta de la acusación constitucional para canalizar correctamente la presión cernida sobre el Ejecutivo en estas ocasiones? Casi con seguridad, no del todo; al menos no por sí mismas. Contesse y Pardo son más tajantes:

49. Martínez, Christopher y Olivares, Alejandro. “Chile 2021: Entre un intenso calendario electoral y la acusación constitucional en contra de Sebastián Piñera”. Rev. cienc. polít. (Santiago) vol.42 no.2 Santiago 2022. Disponible en https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2022000200225

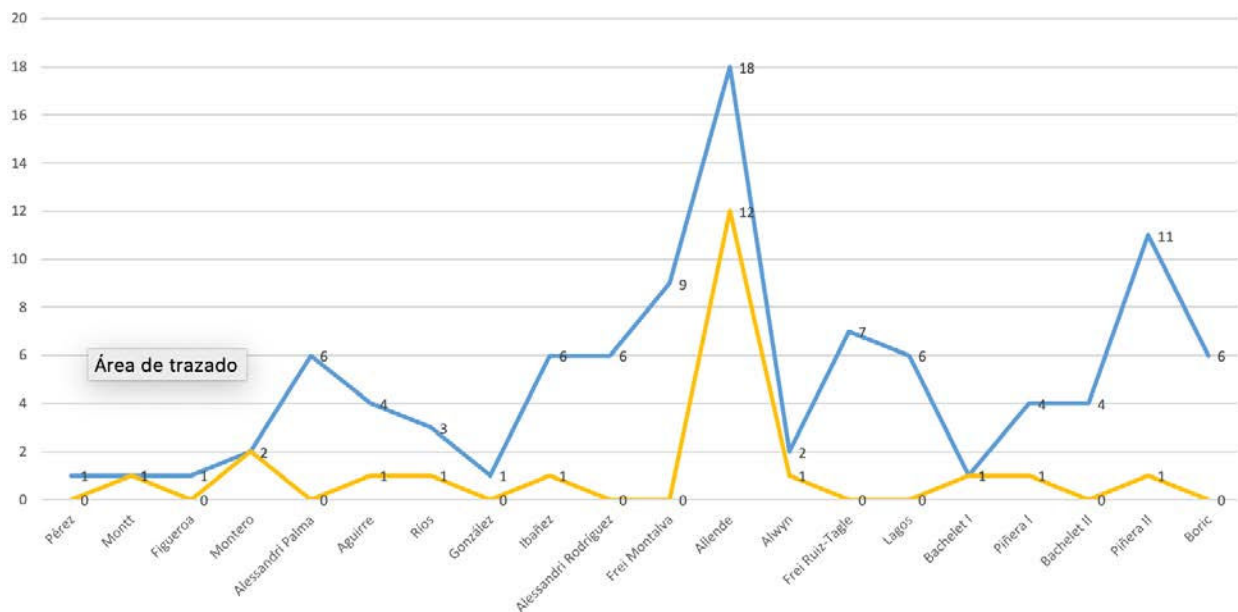
50. Pérez Liñan (2000), “¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa. América Latina Hoy, núm. 26, diciembre, 2000. Universidad de Salamanca. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30802607> (Julio, 2018). P. 69. Citado en Vargas, Andrea.

“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”⁵¹. Lo mencionado, sin embargo, no le

quita mérito al instrumento, máxime considerando que en los regímenes presidenciales no suelen haber muchos mecanismos para resolver los conflictos que se producen entre los poderes del Estado. Al menos la flexibilidad de las causales que pueden motivar la presentación de la acusación constitucional permite estudiar su uso como indicador de evaluación de la gestión política por parte del Congreso.

EL GOBIERNO DE SALVADOR ALLENDE ES EL QUE ACUMULA LA MAYOR CANTIDAD DE ACUSACIONES PRESENTADAS Y APROBADAS

Gráfico 2 Acusaciones constitucionales presentadas y aprobadas por gobierno



Fuente: elaboración propia. Sólo se consideran los gobiernos en los que efectivamente se presentaron acusaciones constitucionales.

d) Autoridades acusadas

Dando cuenta del uso político de las acusaciones constitucionales no es de extrañar que las autoridades más acusadas son los ministros de Estado, en cuanto colaboradores directos e inmediatos del Pre-

sidente de la República en el gobierno y administración del Estado. A partir de la Constitución de 1833, en total 65 veces se ha intentado acusar constitucionalmente a ministros, acogiéndose 12. Bajo la Constitución de 1833 se presentó 1, bajo la de 1925, 39 y bajo la vigente, 25.

51. Contesse y Pardo (2022). P.183.

Lo siguen los miembros del Poder Judicial, con 14 acusaciones presentadas en contra de magistrados, pero sólo ha sido acogida en una ocasión. Bajo la Constitución vigente es la que más veces se ha intentado en contra de estas autoridades (9).

En tercer lugar, se encuentran los intendentes, con 12 acusaciones presentadas y 6 de ellas acogidas (todas acogidas bajo la Constitución de 1925).

LOS MINISTROS SON QUIENES CONCENTRAN LA MAYOR CANTIDAD DE ACUSACIONES

Gráfico 3 Autoridades en contra de las cuales se han presentado acusaciones constitucionales (total)

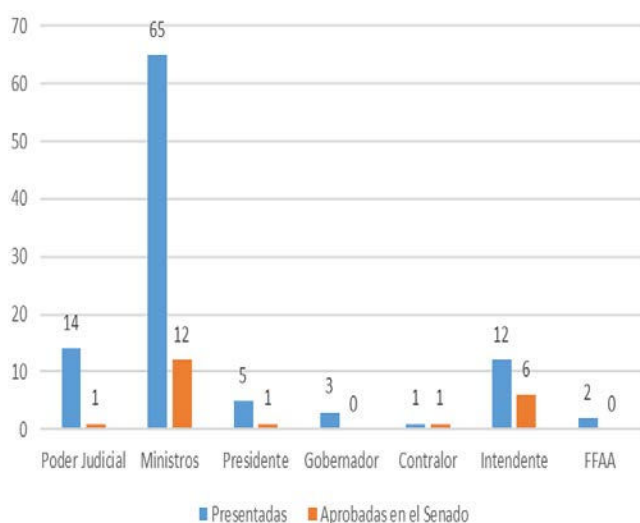
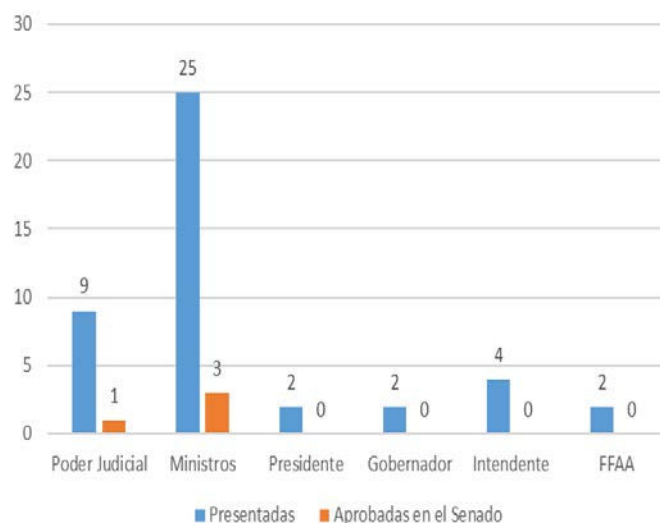


Gráfico 4 Autoridades en contra de las cuales se han presentado acusaciones constitucionales bajo la Constitución vigente



Fuente: elaboración propia. Considera el número de personas que han sido acusadas constitucionalmente y declaradas culpables bajo los cargos mencionados. Contra las autoridades no mencionadas no se han presentado.

Si hacemos un *zoom* entre las carteras ministeriales cuya máxima autoridad ha sido acusada, históricamente el primer puesto se lo lleva el Ministerio del Interior, tanto respecto de las acusaciones presentadas contra un ministro (se ha presentado contra 25 ministros⁵²), como de autoridades condenadas (8 ministros han sido declarados culpables). Lo sigue el Ministerio de Hacienda (con 8 ministros acusados y 3 condenados). Ahora bien, si sólo se considera a partir de la Constitución de 1980, el primer puesto

de autoridades acusadas se lo lleva el Ministerio de Educación (con 6 ministros de educación acusados y dos condenados), pasando el Ministerio del Interior a segundo lugar (con 5 acusados y un condenado) y luego el Ministerio de Salud y el Ministerio de Justicia (con 4 acusados y ningún condenado cada uno). Esto no es de extrañar toda vez que bajo esas carteras se suelen producir mayores discrepancias políticas e ideológicas.

52. En los casos de los ministros que fueron acusados más de una vez en su mandato, se considera el número de veces en que se presentó la acusación y no en cuanto persona. Por ejemplo, en contra del Ministro del Interior Rodrigo Hinzpeter se presentaron dos acusaciones, y se contabiliza, por lo tanto, dos veces.

HISTÓRICAMENTE EL MINISTRO DEL INTERIOR ES EL QUE ACUMULA LA MAYOR CANTIDAD DE ACUSACIONES CONSTITUCIONALES

Gráfico 5 Ministerios a los cuales pertenecían los ministros acusados (total)

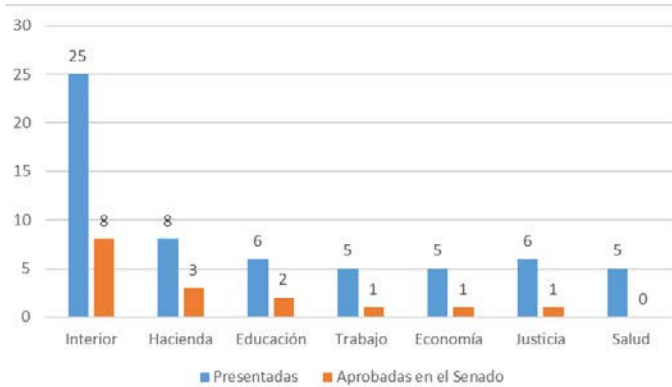
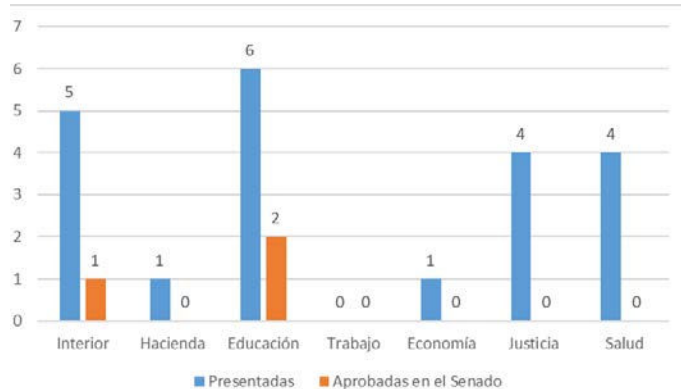


Gráfico 6 Ministerios a los cuales pertenecían los ministros acusados bajo la Constitución vigente



Fuente: elaboración propia. Se excluyeron de la tabla otros ministerios cuyos números eran inferiores⁵³.

Muy pocas veces se han presentado acusaciones constitucionales en contra de Presidentes de la República y sólo una vez se ha aprobado por el Senado. Contra esta autoridad cabe recordar que se exige un *quorum* más alto tanto en la Cámara de Diputados para acusar, como en el Senado para resolver (véase la Tabla 1), en función de la estabilidad del régimen democrático y presidencial toda vez que el procedimiento puede terminar en la destitución de la máxima autoridad electa por la ciudadanía.

La primera acusación contra un Presidente fue bajo la Constitución de 1925⁵⁴, en contra de Carlos Ibáñez del Campo, en 1931, a un mes de haber dejado el gobierno y de partir al exilio en Argentina. Se le acusó de haber estado detrás del arresto y extrañamiento ilegales de varios parlamentarios. Esta acusación fue acogida a tramitación por la Cámara de Diputados y el Senado la aprobó por arrasadora mayoría (32 votos a favor y sólo 1 en contra). La sanción en ese entonces, como ya se ha visto, consistía en la destitución

53. El Ministerio de Guerra, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Fomento, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Obras Públicas, el Ministerio de Tierras y Colonización, el Ministerio de Minería, el Ministerio de Transportes, el Ministerio de Seguridad Pública, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

54. Recordar que se está considerando desde la vigencia de la Constitución de 1833. Ahora bien, bajo la Constitución de 1828, en julio de 1831, se presentó una acusación constitucional en contra de Francisco Ramón Vicuña, en su calidad de ex Presidente de la República. Se inició a solicitud de la viuda del Teniente Pedro Rojas, quien había sido ajusticiado en 1829 por sentencia dictada por un Consejo de Guerra de Oficiales Generales por delito de sedición, con motivo de los sucesos conocidos como “el Motín de los Inválidos”, ocurridos en junio de 1829 en el marco de querellas que dividían a las facciones políticas de la época. La sentencia fue aprobada por el aquél entonces Presidente de la República, pese a que la Corte Suprema reclamó la infracción de las garantías constitucionales en el procesamiento. Esta acusación fue rechazada. Véase en “Informe sobre Acusaciones a Presidentes de la República en Chile” de la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados de Chile. También en Zúñiga, Francisco. “Responsabilidad Constitucional del Gobierno”. Revista Ius et Praxis, 12 (2): 43-74, 2006. Disponible en https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122006000200003

del cargo, cuestión que no lo afectó en cuanto Presidente, pues ya había sido apartado de él, pero sí en su carácter de militar⁵⁵. Este Presidente fue acusado nuevamente en 1956, en su segundo gobierno, pero fue desechada. El Presidente Arturo Alessandri Palma también fue sujeto pasivo de una acusación, la que también fue desechada, en 1939⁵⁶.

En 2019, por su parte, fue la primera vez que se intentó el mecanismo en contra de un Presidente de la República bajo la Constitución de 1980, Sebastián Piñera Echeñique, pero ésta se tuvo por no presentada al acogerse la cuestión previa. Se le acusaba de haber consentido que las Fuerzas Armadas y Policías cometieran violaciones a los derechos humanos en forma sistemática y generalizada en el contexto de la insurrección iniciada en octubre de ese año. La tercera y última fue también en contra de Sebastián Piñera, en el año 2021, pero en este caso sí fue admitida por la Cámara de Diputados, pero el Senado la rechazó. En esta última se le acusaba de haber infringido el principio de probidad, producto de revelaciones surgidas por el caso Pandora Papers⁵⁷.

Como se ha visto antes, respecto del Presidente de la República la Constitución vigente exige mayores

requisitos tanto para ser declarada admisible por la Cámara de Diputados y aprobada por el Senado, requiriéndose mayor transversalidad para llegar a puerto, así como un estándar alto de infracción (se señala, “infracción *abierta* a la Constitución”). Esto es relevante toda vez que la decisión del Congreso Nacional podría llegar a deshacer -en este caso y en el del Gobernador Regional- el voto de la mayoría ciudadana que lo ha elegido. Por este motivo las élites partidarias tienen en estos casos mayor presión de integridad⁵⁸, debiendo ser la justificación de la acusación constitucional de suficiente peso.

Por último, si uno hace una mirada por género, históricamente sólo se han presentado acusaciones constitucionales contra mujeres desde el año 2008. Si se compara desde esa fecha la cantidad de acusaciones contra hombres y contra mujeres, las primeras son el doble que las segundas (18 vs 9), pero la tasa de efectividad (presentadas y aprobadas en el Senado), es exactamente la misma (11,1%), lo que demuestra que no existe un sesgo de género en su aprobación.

55. Retamal, Pablo. “Todos contra “el Caballo”: la olvidada primera acusación constitucional contra un Presidente de Chile”. La Tercera, 12 de diciembre de 2019. Disponible en <https://www.latercera.com/culto/2019/12/12/acusacion-constitucional-presidente-chile/>

56. Véase el texto completo de esta acusación constitucional en Loveman, Brian y Lira, Elizabeth. “Las Acusaciones Constitucionales en Chile. Una perspectiva histórica”. Flacso y LOM Ediciones, Primera edición, Santiago de Chile, febrero 2000. Disponible en <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/44385.pdf>

57. El Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación presentó documentos que revelaban que la venta de la participación del mandatario en la compañía minera Dominga a Carlos Alberto Délano, realizada en el año 2010 en las Islas Vírgenes Británicas, se había hecho bajo la condición de que la última de las tres cuotas de la transacción se supeditaba a que no hubieran cambios regulatorios que afectaran el desarrollo del proyecto minero y portuario. De acuerdo a los acusadores, estos cambios regulatorios dependían exclusivamente del Presidente de la República que asumió su presidencia dicho año.

58. Vargas, Andrea.

V. RECOMENDACIONES DE CAMBIO NORMATIVO

Teniendo a la vista los antecedentes doctrinales, históricos y prácticos mencionados en los capítulos anteriores, se hace patente la necesidad de efectuar cambios en la regulación de la acusación constitucional a fin de que ésta cumpla efectivamente con su propósito de mantener la rendición de cuentas y el respeto al marco constitucional en Chile.

Eliminar la herramienta por el mal uso que se le ha dado en el último tiempo no parece una alternativa acertada, ni tampoco es la tendencia entre académicos o políticos. En cambio, tienen más apoyo propuestas orientadas a hacer más exigentes los requisi-

tos para presentar las acusaciones (como es aumentar el número de diputados que pueden presentarla a la Cámara y delimitar las causales por las cuales se puede invocar) y corregir omisiones de la Constitución vigente (como es el caso de la exclusión de los gobernadores regionales dentro de la lista de autoridades acusables). También hay otras propuestas, que, en cambio, son más cuestionadas, como incluir nuevas autoridades sujetas al mecanismo⁵⁹, cambiar el órgano ante el que se ejerce y ajustar la normativa a los estándares internacionales de derechos humanos, especialmente en lo relativo al debido proceso.

59. Esta propuesta no se analizará. Sin embargo, se hace presente que existen múltiples proyectos de ley presentados a tramitación, aunque sin avance, que buscan extender la acusación constitucional a nuevas autoridades. Por ejemplo, en contra de embajadores (Boletín N°15393-07); al General Director de Carabineros y altos oficiales de la Policía de Investigaciones (Boletines N°13200-07, 13084-07, 11625-07); al Fiscal Nacional del Ministerio Público y fiscales regionales (Boletines N°13122-07, 13084-07, 12585-07, 11726-07, 11477-07, 11421-07) y a Superintendentes (Boletín N°11402-07).

También en la propuesta de nueva Constitución de la Convención Constitucional se incluía al General Director de Carabineros de Chile y el Director General de la Policía de Investigaciones de Chile, por haber comprometido gravemente el honor o la seguridad del Estado.

La propuesta constitucional de Michelle Bachelet, por su parte, fue más lejos. Incluyó dentro de los sujetos pasivos de la acusación constitucional los Ministros del Tribunal Constitucional, al Fiscal Nacional del Ministerio Público, al Presidente del Consejo de Defensa del Estado, al Presidente del Banco Central y al Presidente del Servicio Electoral, por notable abandono de sus deberes. También a los generales, Director General, prefectos generales y prefectos inspectores de las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública, por haber comprometido gravemente la eficacia del derecho, el orden público, la seguridad pública interior o infringido gravemente la Constitución.

a) Aumento de los requisitos para impetrar la acusación

Tal como se ha visto, la eficacia de la acusación constitucional bajo la Constitución vigente es especialmente baja. Sólo un 20% de las acusaciones presentadas son declaradas admisibles por parte de la Cámara de Diputados y, una vez pasando esta valla, es igualmente probable que se apruebe o que se rechace. Esto indica que el problema no está en la falta de coincidencia de criterios entre la Cámara de Diputados y el Senado, sino más bien entre los acusadores y el propio órgano al que pertenecen. Estudios indican, que, además, para los miembros de posiciones más extremas les resulta beneficioso la presentación de acusaciones constitucionales sin necesidad de contar con cierto concierto de las demás fuerzas políticas, lo que en efecto se ha observado en Chile en los últimos años. Entonces, el instrumento de la acusación constitucional debe tener las cortapisas necesarias para evitar que se use en forma abusiva y que, al mismo tiempo, sea más eficaz: “la clave es no privar al Congreso de un instrumento, pero darle la seriedad y profundidad adecuada para que se legitime frente a la ciudadanía y en el contexto político. Por lo tanto, el peor escenario sería que frente a la mala utilización que se hizo en el pasado de la herramienta, el mundo político se sienta impune, porque se ha desvirtuado la acusación. Es importante que la acusación vuelva a tener la categoría de ser una herramienta de *ultima ratio*, pero que debe estar siempre en mente de las autoridades para sentirse observadas por los entes que fiscalizan”⁶⁰.

Una primera propuesta es aumentar el número de diputados necesarios para formular una acusación constitucional, de modo tal que no pueda ser promovida por fuerzas minoritarias aisladas, sino que se requiera de cierto concierto previo. En la actuali-

dad la Cámara de Diputados está compuesta por 155 miembros, lo que cambió en la última gran reforma electoral que entró en vigor en las elecciones parlamentarias de noviembre de 2017. Antes de ello la cantidad de diputados ascendía a 120. De este modo, son más los diputados a los que será necesario convencer para que la acusación sea acogida. Por ejemplo, respecto del Presidente de la República en que se requiere la mayoría de los diputados en ejercicio, significaba antes de la reforma contar con al menos 61 votos; después de la reforma este número ascendió a 78. Sin embargo, el número mínimo de 10 y máximo de 20 para presentarla ha permanecido inmutable desde la redacción original de la Constitución vigente. Si sólo siguiéramos una regla proporcional a lo menos debería ser presentada por un mínimo de 13 diputados -hasta un máximo de 26-. En esta línea, en el segundo proceso constitucional que vivió Chile en 2022, la propuesta de nueva Constitución consideraba que debía ser presentada por un mínimo de 15 de los miembros de la Cámara de Diputados -hasta un máximo de 20-.

Una propuesta distinta, pero que apunta en la misma dirección, se dirige directamente a las acusaciones constitucionales en contra de los ministros, las autoridades más acusadas. Respecto de ellos se podría exigir que, en forma previa a la presentación de una acusación constitucional, se realice otro mecanismo de fiscalización: la interpelación. La Constitución vigente considera entre las atribuciones exclusivas de la Cámara de Diputados el citar a un ministro de Estado, a petición de a lo menos un tercio de los diputados en ejercicio (es decir, al menos 52 diputados), a fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo. Sólo se puede ejercer tres veces en un año, salvo previo acuerdo de la mayoría absoluta de los diputados en ejercicio (es de-

60. “Es importante que la acusación constitucional vuelva a ser herramienta de *ultima ratio*”. Entrevista a Raúl Figueroa en El Mercurio, 29 de enero de 2023.

cir, al menos 78 diputados). La asistencia del ministro es obligatoria y debe responder a las preguntas y consultas que motiven su citación. Esta idea también fue acogida en el segundo proceso constitucional. Junto con la anterior ayudarían a evitar que la herramienta sea capturada por sectores excesivamente minoritarios, minando la legitimidad de su uso. Además, impedirían que se mal utilice el tiempo legislativo y se desvíe la atención de problemas urgentes por parte del Congreso Nacional y también del Ejecutivo, o de la autoridad acusada en los otros casos.

Esta idea se ha vuelto a poner recientemente sobre la mesa para ser discutida a través de un proyecto de reforma constitucional presentada por diputados afines al Partido por la Democracia⁶¹. En dicha reforma se cuestiona que la Constitución haya contemplado un número de diputados firmante para patrocinar una acusación constitucional claramente inferior respecto a una citación a un ministro para ser “interpelado” en el hemiciclo de la Cámara y se critica el uso que se ha dado a la acusación constitucional: “en la práctica, el recurso de la interposición de una acusación constitucional se ha transformado en una herramienta de “muñequero político” de contingencia, desviando a un ministro de estado de sus labores propias del cargo por semanas para concentrarse en su defensa; frente a una acusación impulsada por las fuerzas opositoras al gobierno de turno, sin siquiera tener esperanzas (por no concentrar acuerdos ni fuerza política) para hacer prosperar una acusación constitucional.”

Una tercera vía de acción que ha surgido en la discusión pública es aumentar el *quorum* de aprobación por parte de la Cámara de Diputados o del Senado. Sin embargo, como se vio en el capítulo anterior, no

parece existir un problema en este nivel, pues no son muchas las acusaciones que logran obtener si quiera los apoyos necesarios para pasar la cuestión previa y muchos menos los que son acogidos por la Cámara de Diputados.

En esta línea apuntaba el texto del segundo proceso constitucional, que requería del voto de la mayoría de los diputados en ejercicio para que la Cámara declarare ha lugar la acusación. Hoy la regla general es que se requiera el voto de los presentes y sólo respecto del Presidente de la República y el gobernador regional se requiere mayoría absoluta. Un argumento a favor de dicha propuesta es que impide el comportamiento de algunos diputados que, para evitar decidir sobre el fondo del asunto, se ausentan de la sesión respectiva. Respecto del Senado se exigió que sólo podrían votarla los senadores que asistieran a todas las sesiones en que se revise la acusación y aumenta el *quorum* de aprobación del Senado a cuatro séptimos de los senadores en ejercicio en la mayoría de las hipótesis (salvo respecto del Presidente que se mantiene en dos tercios). En la misma línea iba un proyecto de ley presentado por diputados del partido Unión Demócrata Independiente en 2018, pero sólo respecto a los ministros de Estado, aumentando su *quorum* de aprobación por el Senado a 2/3 igual que en los casos del Presidente de la República y del gobernador regional⁶². A juicio de los autores de la moción el *quorum* menor exigido para los ministros de Estado constituye “un factor de inestabilidad y distracción permanente para el Poder Ejecutivo, al ser los Ministros de Estado sus inmediatos colaboradores en el ejercicio de sus facultades de gobierno, en oposición a las facultades administrativas de otros funcionarios del Estado”.

61. Boletín 16528-97, que modifica la Carta Fundamental con el objeto de establecer un requisito previo para la interposición de una acusación constitucional contra un Ministro de Estado.

62. Boletín N° 12070-07, que modifica la Carta Fundamental con el objeto de aumentar el quorum de aprobación de la acusación constitucional por parte de la Cámara de Diputados.

Una última alternativa es la considerada en la reforma constitucional propuesta por la Presidenta Michelle Bachelet⁶³, al final de su segundo gobierno, que buscaba incentivar el buen comportamiento parlamentario en el uso de este instrumento a través de la amenaza sancionatoria. Su artículo 61, en su inciso cuarto, disponía: “cesará en su cargo el diputado o senador que actúe como abogado o mandatario en cualquier clase de juicio y que ejercite cualquier influencia ante las autoridades administrativas o judiciales. Igual sanción se aplicará al parlamentario que promueva acusaciones constitucionales a partir de asuntos de su interés privado”. La única dificultad que se ve a esta propuesta es que su materialización podría llevar a que se sancione el uso del instrumento por opositores en base a consideraciones políticas.

Con un poco más de ímpetu, la misma reforma constitucional consideraba respecto a la facultad exclusiva de la Cámara de acusar que “toda acción que contravenga las normas dispuestas en este artículo es nula y conlleva las consecuencias jurídicas dispuestas en la Constitución y la ley”. Sin embargo, no queda claro quién determinaría esa contravención, lo que es de suma importancia pues de considerar que la causal invocada no se cumple podría declararse nula la acusación impetrada en contra de una autoridad, pasando quién revise a ser el intérprete final de la Constitución.

b) Delimitación de las causales por las cuales se invoca

Desde sus orígenes, aunque la acusación constitucional en Chile ha estado basada en un listado de causales taxativa por la que procede, en su mayoría son de contenido abierto, lo que ha llevado a que se presenten acusaciones

carentes de bases sólidas que las sustenten. Esta crítica se ha intensificado en el último tiempo por parte de representantes de todos los sectores políticos, en la medida que autoridades de su sector se han visto expuestas a un uso descriderado de la herramienta basado en estrategias políticas coyunturales.

Una alternativa para evitar esto sería precisar de mejor manera las causales por las que procede la acusación. Por ejemplo, respecto del Presidente de la República se exige una infracción abierta a la Constitución y respecto de los ministros de Estado sólo una infracción a la Constitución. ¿Esto significa que no debe ser grave o de cierta entidad la infracción? Considerando la entidad de la sanción, sacar de la vida política al acusado por al menos cinco años, en virtud del principio de proporcionalidad que permea todo el derecho y es parte del debido proceso, la respuesta debiera ser negativa, es decir, sí se requiere que se trate de una infracción de cierta entidad. La Constitución podría precisar respecto de los ministros de Estado que es necesario que se trate de conductas graves.

Asimismo, muchas veces se han presentado acusaciones invocando la vulneración de principios⁶⁴. Los principios, si bien se encuentran en la Constitución y en las leyes y deben ser cumplidos, la forma en que esto se materializa difiere significativamente de la forma de cumplimiento de las normas que contienen reglas propiamente tales. Los principios tienen un supuesto de hecho indeterminado y una consecuencia jurídica abierta, a diferencia de las reglas, que tienen ambos componentes definidos. Por ello, los principios se entienden como mandatos de optimización o directrices de actuación y no como normas que pueden ser cumplidas o incumplidas llanamente, admitiendo diversos grados de cumplimiento⁶⁵.

63. Boletín N° 11617-07, para modificar la Constitución Política de la República.

64. Por ejemplo, en la acusación constitucional en contra de la Ministra de Educación Marcela Cubillos en el año 2019 se fundó, entre otros, en la infracción del principio de probidad, del principio de eficacia y de eficiencia.

65. Núñez, José Ignacio. “Análisis de la procedencia de la Acusación Constitucional interpuesta contra la Ministra de Justicia y Derechos Humanos Mónica Blanco por caso Gendarmería”, p. 10 y 11. Disponible en <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=81451&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>

En la cuestión previa y contestación de la ministra Mónica Blanco por la acusación constitucional respecto al caso Sename en el año 2016, cuya defensa fue asumida por el constitucionalista Jorge Correa Sutil y que fue desestimada por la Cámara, se argumentó que en caso alguno se puede invocar la infracción al principio de probidad para hacer efectiva la responsabilidad de una autoridad política mediante el ejercicio de la potestad sancionatoria. En la Comisión Informante la profesora Miriam Henríquez y el profesor Patricio Zapata expresaron que no es posible fundar una acusación constitucional en la infracción de un principio, pues los principios son máximas de optimización, que las autoridades deben intentar alcanzar en la mayor medida de lo posible, pero siempre sopesándolos con el cumplimiento de otros principios, con los que típicamente se tensionan. La doctora en derecho constitucional Miriam Henríquez señaló que, en los principios, a diferencia de otras reglas, no se especifican las consecuencias jurídicas, por lo que no resulta posible definir con exactitud cuál es la conducta esperada o prohibida, siendo más bien, una directriz general de comportamiento, de un objetivo que debe ser perseguido en la medida de lo posible. A diferencia de las reglas que pueden cumplirse o infringirse, los principios no pueden ser incumplidos. Por su naturaleza demandan ser tenidos como un orientador de desempeño, por lo que la causal fundada en la infracción a la Constitución derivada de no cumplir el principio de probidad es improcedente, por cuanto imputa la infracción a una norma constitucional imposible de ser infringida. De este modo, la Constitución debería indicar expresamente que no procede la acusación constitucional por la vulneración de principios.

También sería adecuado precisar la causal de notable abandono de deberes por la que procede la acusación constitucional en contra de los magistrados de los tribunales superiores de justicia. Siendo las segundas autoridades más acusadas, en las últimas veces que se ha impetrado han surgido fuertes críticas al Congreso Nacional por intentar inmiscuirse en el contenido de los fallos a través de este instrumento, pese a que la Constitución establece expresamente en su artículo 76 que “la facultad de conocer de las causas civiles y criminales, de resolverlas y de hacer ejecutar lo juzgado, pertenece exclusivamente a los tribunales establecidos por la ley. Ni el Presidente de la República ni el Congreso pueden, en caso alguno, ejercer funciones judiciales, avocarse causas pendientes, *revisar los fundamentos o contenido de sus resoluciones* o hacer revivir procesos fenecidos.” Por ello, precisar su alcance constitucionalmente podría hacer más efectiva la herramienta de pesos y contrapesos entre los poderes del Estado, pero sin infringir de paso la debida separación de estos poderes. “Conforme a la doctrina constitucional y a la práctica legislativa, el notable abandono de deberes se configura en dos ocasiones: cuando los jueces descuidan sus deberes funcionarios y cuando hacen una torcida interpretación de la ley, intencionadamente. En ningún caso se puede ejercer la acusación constitucional por disconformidad con los fundamentos de un fallo, porque ello significaría que es el Congreso Nacional, y no los tribunales de justicia, quienes tienen la última palabra acerca de cómo deben interpretarse las leyes”⁶⁶.

66. Libertad y Desarrollo: “Acusación constitucional contra Ministros de la Corte Suprema: una acción carente de sustento”. Tema Público N°1366-2, 31 de agosto de 2018. “Esta manera de comprender el notable abandono de deberes ha permanecido constante en nuestra historia constitucional, incluyendo la práctica de las acusaciones constitucionales contra miembros del Poder Judicial bajo la Constitución de 1833, 1925 y 1980. Como narra Jorge Hunneus en “La Constitución ante el Congreso”, ya en la discusión de la acusación constitucional de 1868 contra el ministro de la Corte Suprema Manuel Montt, el entonces congresista Domingo Santa María hizo ver que la Constitución de 1833 no permitía al Senado juzgar cuál era la genuina aplicación de la ley que hacen los tribunales de justicia. Por otra parte, refiriéndose a la Constitución de 1925, Alejandro Silva Bascuñán señala que, de entenderse la acusación por notable abandono de deberes como una revisión y crítica de las decisiones judiciales, “vendría el Congreso a interferir en el ejercicio de los órganos judicial o contralor, en circunstancias que se le ha privado expresamente de ejercer funciones judiciales”.

Una reforma constitucional presentada a tramitación en el Congreso Nacional en septiembre de 2018⁶⁷, por diputados del partido Renovación Nacional, apunta a definir la causal respecto de los magistrados y del Contralor General de la República del siguiente modo: “se entenderá que existe notable abandono de deberes, cuando arbitraria y/o injustificadamente no diesen cumplimiento a sus deberes propios de la administración de justicia y los demás establecidos por la ley, todo ello en plena concordancia con lo dispuesto en el artículo 76 inciso primero de la Constitución”.

En el segundo proceso constitucional, por su parte, aunque no se incluyó una definición del abandono de deberes, sí se precisó que “los magistrados no podrán en ningún caso ser acusados por el mérito de las resoluciones que dictaren” (Art. 57).

En la línea contraria, durante el primer proceso constitucional del año 2021, se discutió en la Convención Constitucional que se ampliara la acusación constitucional en contra de los jueces ante eventuales casos de “activismo judicial”. Aunque esto no prosperó, cabe mencionar que no es una idea valorada por la doctrina, pues en estos casos ya no hay duda de que significaría revisar el contenido de los fallos por parte del Congreso Nacional. El profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Diego Portales, Javier Couso, consideró que una ampliación como la propuesta tendría efectos negativos para el sistema judicial, incluso poniendo en tela de juicio la posibilidad de tener un Estado de Derecho. El exministro de la Corte Suprema, Lamberto Cisternas, consideró que esto terminaría con la independencia judicial, lo cual perjudicaría gravemente no solo a la judicatura, sino a la institucionalidad y a la democracia⁶⁸.

Ahora bien, más allá de las precisiones antes dichas, no sería recomendable que las causales de acusación dejen de tener este carácter abierto, sino podría derivar en la impunidad de las más altas autoridades, alejándose de los fines propios de la acusación. “El carácter abierto y amplio de estas causales cumple un propósito: permite un despliegue flexible, eficaz y continuo de la función ejecutiva ante circunstancias cambiantes, dando sin embargo al Congreso la prerrogativa para sancionar transgresiones graves a la Constitución y las leyes. Pero aun cuando sean abiertas, las causales no se encuentran a disposición del arbitrio político del Congreso. Un ministro no puede ser acusado por no ser de confianza de aquel, al modo de los sistemas parlamentarios, ni menos por animadversión personal. El Congreso tiene encargada la defensa de la Constitución. No puede ser fiel a la Constitución bajo su protección si acusa y condena a las autoridades del Estado en base a criterios arbitrarios y circunstanciales, sin asiento en la Constitución vigente. Y el presidencialismo no puede funcionar si la acusación constitucional es tratada como una moción de censura”⁶⁹.

La acusación constitucional debe entenderse como un instrumento de *ultima ratio* al que acudan los parlamentarios “al que los parlamentarios sólo recurrirán cuando las actuaciones de las autoridades sean de la entidad que describe la Constitución para este fin y sea la acusación constitucional el único medio de ponerles término. (...) [Si] bien los diputados tienen las facultades para interponer acusaciones, deberían abstenerse de hacerlo salvo que existan graves e importantes motivos que ameriten su interposición. De lo contrario, no sólo degradan ante la opinión pública su propia labor sino, lo que es peor, la

67. Boletín N°12114-07, que modifica la Carta Fundamental para definir la causal de notable abandono de deberes en la acusación constitucional en contra de los magistrados de los tribunales superiores de justicia y del Contralor General de la República.

68. “Exministros y abogados ven riesgos en enmienda que permitiría acusación constitucional por ‘activismo judicial’”. El Mercurio, 22 de agosto de 2023.

69. Pardo, Diego. “Acusación constitucional y presidencialismo”. Columna de Opinión, Universidad Adolfo Ibañez, 6 de septiembre de 2023. Disponible en <https://noticias.uai.cl/columna/acusacion-constitucional-y-presidencialismo/>

adecuada gobernabilidad del país y la confianza en nuestras instituciones.⁷⁰

c) Inclusión de los gobernadores regionales

Una propuesta de cambio normativo ampliamente compartida, pero que no apunta a hacer más efectiva la acusación constitucional, es corregir la omisión que existe en la Constitución respecto a la acusación constitucional en contra del Gobernador regional, que hoy si bien no son nombrados en el texto como sujetos pasivos de la acusación, sí son mencionados para efectos del *quorum* de aprobación en la Cámara de Diputados y en el Senado. Este vacío deja en la incertidumbre la aplicación del mecanismo a su respecto, pues, tal como se ha mencionado, la acusación está estructurada con exigencias constitucionales taxativas, tanto respecto a las autoridades a ser acusadas como respecto a los ilícitos en los cuales se puede fundar⁷¹.

Una alternativa es dictar una norma interpretativa de la Constitución que indique que los gobernadores regionales se encuentran comprendidos dentro de las autoridades acusables. La segunda es modificar directamente el texto constitucional y agregarlos en la lista. Se han presentado varios proyectos de reforma constitucional en el Congreso siguiendo alguna de estas alternativas⁷². En algunas de las propuestas se apareja al gobernador regional al Presidente de la República en cuanto causales, tal como se lo hace respecto del *quorum*. Sin embargo, si bien se comparte que el *quorum* sea similar, considerando que son las dos únicas autoridades elegidas democráticamente que pueden ser acusadas, las causales deberían ser similares a las establecidas respecto a los ministros

de Estado. Esto porque la Constitución en su artículo 144 dispone que “la ley orgánica constitucional respectiva determinará la forma y el modo en que el Presidente de la República transferirá a uno o más gobiernos regionales, en carácter temporal o definitivo, una o más competencias de los ministerios y servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural”. Es decir, el ejercicio de sus funciones es lo que le correspondería efectuar a un ministro de Estado, aunque a nivel regional. En específico sus atribuciones de carácter financiero son cada vez más relevantes, por lo que es preciso que sean sujetos de responsabilidad constitucional por los actos que los hagan indignos de la confianza pública, por ejemplo, lo ocurrido en el denominado “Caso Convenios”⁷³.

En la propuesta de nueva Constitución de la Convención Constitucional se incluyó en el listado de autoridades acusables a los gobernadores acusables “por los delitos de traición, sedición, malversación de fondos públicos y concusión” (Art. 253). En el segundo proceso constitucional, por su parte, se los hizo responsables sólo por “infracción a la Constitución” (Art. 57).

d) Ajustes al procedimiento para adecuarse a los estándares de derechos humanos

Parte de la doctrina ha insistido en la importancia de adecuar el mecanismo de la acusación constitucional a las exigencias del derecho internacional de los derechos humanos, especialmente en lo referido al pro-

70. Libertad y Desarrollo: “Acusación constitucional: ¿juicio para perseguir responsabilidades políticas o jurídicas?”. Tema Público N°1419-2, 4 de octubre de 2019.

72. Cazor, Kamel (2019).

72. Boletines N° 16303-07, 16215-07, 16217-07, 16246-07 y 16247-07, refundidos. También el Boletín N°12323-07.

73. Transferencias irregulares de recursos públicos a fundaciones, bajo el disfraz de adjudicación de proyectos para permitir el desarrollo regional, en muchos de los casos a través de trato directo y no licitación.

cedimiento a fin de asegurar el debido proceso⁷⁴. Al efecto, como reconoce la doctrina, “si bien la acusación constitucional no es un proceso penal, si asimilamos la acusación constitucional a un procedimiento sancionatorio que afecta derechos fundamentales, este debe asumir los parámetros básicos de un debido proceso”⁷⁵. Así fue entendido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), la que ha asumido en sus fallos que el Congreso Nacional ejerce funciones jurisdiccionales al tramitar y resolver una acusación constitucional, por lo que le son plenamente exigibles las garantías del debido proceso⁷⁶.

Algunos autores han planteado que ciertos elementos del debido proceso no están siendo respetados por el procedimiento de la acusación constitucional en Chile:

1. Proporcionalidad de la sanción

Se ha considerado que la inhabilitación de ejercer funciones públicas, sean o no de elección popular es muy grave, de modo tal que se ha recomendado su reemplazo. Ahora bien, efectivamente se trata de una de las sanciones más importantes que contempla la legislación chilena en cuanto a la vida política de una persona, sin embargo, las causales que la ameritan contempladas en la Constitución son lo suficientemente graves. Por el hecho que el Congreso pueda haber hecho mal uso del instrumento sancionando a quién no correspondía, no se sigue que en forma genérica la sanción sea desproporcionada. Lo era en el caso del *impeachment* inglés, que podía llegar a la

pena de muerte, cuestión que desde la reforma constitucional de 1874 en Chile no sería posible (antes de ello la Constitución de 1833 contemplaba como sanciones las del Código Penal, entre las que sí se encontraba dicha pena). Tocqueville sintetiza esta idea señalando que, en Estados Unidos, el *impeachment* “no amenaza en lo 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”⁷⁷.

Ha habido intentos por cambiar la pena, los que, sin embargo, podrían terminar debilitando la institución en su carácter preventivo de las conductas sancionadas. Por ejemplo, varios diputados de Chile Vamos en un proyecto de reforma constitucional presentado en 2017 recomendaron cambiar la sanción por no poder ejercer “cargos de confianza exclusiva del Presidente de la República por lo que resta del periodo presidencial en el que recayere la condena” (Boletín 11428-07). En esta misma línea, la ex Convención Constitucional propuso que la persona declarada culpable quedaría destituida de su cargo y no podrá desempeñar ningún otro cargo de exclusiva confianza del Presidente durante el tiempo que reste de su mandato o presentarse al cargo de elección popular del cual fue destituida en la siguiente elección, según corresponda.

2. Imparcialidad del órgano que juzga

También se ha cuestionado la imparcialidad del Senado al momento de juzgar, dada su calidad de órgano

74. Sasso, Marelló (2014) “La acusación constitucional: su naturaleza jurídica y los derechos fundamentales en Chile”. Tesis para optar al Grado de Doctor en Derecho. Universidad de Chile. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/129790/La-acusaci%C3%B3n-constitucional-sunaturaleza-jur%C3%ADdica-y-los-derechos-fundamentales-en-Chile.pdf?sequence=1> (Julio, 2018). P. 339. Citado en Vargas, Andrea.

75. Nogueira, Humberto (2013). “Consideraciones sobre la acusación constitucional en la Carta Fundamental Vigente”. En Asociación Chilena de Derecho Constitucional. Congreso Nacional. Libro homenaje al Profesor Alejandro Silva Bascuñán. Santiago, Editorial Jurídica, p. 245. Citado en Cuestión previa deducida por la Ministra de Justicia y Derechos Humanos Mónica Blanco, en acusación constitucional por caso Sename, 2016, p.4, la que fue acogida por la Cámara de Diputados. Disponible en <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=80706&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>

76. Corte IDH, Caso del Tribunal Constitucional vs. Perú, 31 de enero de 2001, serie C Nº 71 en Silva, Luis Alejandro (2017).

77. Zúñiga, Francisco (1993). Op. cit. 711.

político. Ahora bien, aunque en casos concretos podría vulnerarse la imparcialidad necesaria, no se puede aducir que por sí mismo adolece de ella.

Por ejemplo, en el año 2001 la CIDH, resolviendo la denuncia de tres magistrados del Tribunal Constitucional peruano en contra del Estado peruano por las infracciones a la Convención Americana de Derechos Humanos por parte del Congreso durante la acusación constitucional que culminó con la destitución de dichos magistrados, consideró que el Congreso había infringido las normas del debido proceso porque no actuó como un juez imparcial. Ahora bien, la CIDH en ningún caso tachó el procedimiento en abstracto de la acusación constitucional como contrario a la Convención; por el contrario, de alegarse una infracción debe ser analizada en el caso concreto. “... de acuerdo a la jurisprudencia de la CIDH, la evaluación del cumplimiento de los requisitos del debido proceso legal en el juicio político debe ser observado en concreto en cada caso, y no existe de parte de la Corte una objeción en sí mismo al juicio político como institución que, por su propia naturaleza, atente a la garantía del debido proceso (...) Desde luego, conviene observar que en el caso en comento, la CIDH consideró que el Estado parte (Perú) “violó el derecho a las garantías judiciales, en perjuicio de los señores Manuel Aguirre Roca, Guillermo Rey Terry y Delia Revoredo Marsano, consagrado en el artículo 8 de la Convención Americana”. Pero esta decisión de la CIDH no fue tanto por la propia aplicación respecto de estos magistrados de un juicio político, sino de la indebida participación en el proceso mismo de algunos acusadores que ya habían manifestado su opinión adversa a los acusados, vulnerando así las

garantías de imparcialidad e independencia dentro del juicio político. De esta manera, según el planteamiento de la CIDH el juicio político, debidamente diseñado e implementado, debiera responder a las exigencias de la CADH⁷⁸.

La imparcialidad de la que se tachó al Congreso peruano no se vinculó al carácter político de órgano, sino al anuncio por parte de algunos parlamentarios de su voto de manera anticipada. De este modo el Senado puede cumplir con las garantías del debido proceso de “imparcialidad, integridad, orden e independencia”. Por ejemplo, la independencia: la alta jerarquía de quienes son acusados fue el motivo primario por el cual se eligió al Parlamento en Inglaterra para proceder a juzgar de modo tal que no se amilanan por la calidad de quienes serían juzgados; esto mismo se puede predicar para el caso de la acusación constitucional en Chile. Los senadores, por su parte, son, como en Estados Unidos, representantes del pueblo, pero en un grado más lejano y por un mandato de larga duración. Es decir, siendo del pueblo son más independientes del pueblo, que, por ejemplo, la Cámara de Diputados. Además, sólo se sanciona al acusado en un plano político; se deja a los tribunales ordinarios, a través de un proceso ordinario, la sanción penal o civil que corresponda⁷⁹. De este modo, el Congreso Nacional sí puede tener la objetividad suficiente para resolver la acusación constitucional. Esto no significa que tenga que “poner en paréntesis las propias preferencias políticas. Consiste más bien en mediarlas discursivamente, sometiendo la respectiva decisión a un esquema argumentativo orientado retrospectivamente a la evaluación de una conducta conforme al orden constitucional”⁸⁰.

78. Sasso, Marcello. “La acusación constitucional: su naturaleza jurídica y los derechos fundamentales en Chile.” Programa de Doctorado, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, 2014. Disponible en <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/129790/La-acusaci%C3%B3n-constitucional-su-naturaleza-jur%C3%ADdica-y-los-derechos-fundamentales-en-Chile.pdf?sequence=1>

79. 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 a 216. Citado en Zúñiga, Francisco (1993). P. 710 y 711.

80. Contesse y Pardo (2022). Op. cit. P. 190.

Se han levantado como candidatos para resolver la acusación constitucional en Chile la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional⁸¹. Sin embargo, frente a ellos el Senado presenta algunas ventajas: siendo un jurado compuesto por personas con la “suficiente confianza en su propia situación” se trata de un tribunal numeroso, de modo tal que “cada uno de sus integrantes posea solo una pequeña fracción del poder”⁸², esto a diferencia del Tribunal Constitucional y de la Corte Suprema cuyos miembros son pocos. La materia a ser tratada al ser política no es la misma que conoce comúnmente los tribunales ordinarios, pues tiene un objetivo distinto y se basa en diferentes principios y reglas. Someter, por ejemplo, a la Corte Suprema a esto sólo llevaría a politizar el órgano, lo mismo respecto al Tribunal Constitucional que podría terminar en desvirtuar su naturaleza de órgano jurisdiccional pasando a ser un órgano político⁸³.

3. Derecho a la revisión de la resolución

La decisión tomada por parte del Senado actuando como jurado no está sujeta a la revisión de ningún otro órgano. Se ha intentado, a través del recurso de protección que la Corte Suprema declare la nulidad de lo resuelto, pero la propia Corte ha considerado improcedente pronunciarse sobre el fondo, pues ninguna autoridad ni bajo ningún pretexto puede “invadir las atribuciones propias de un órgano del Estado independiente en sus funciones propias, como lo es el Senado en esta materia”⁸⁴.

En los demás casos en que la Constitución encarga a un órgano actuar como jurado también son resueltas

en única instancia. Contra la Corte Suprema por lo resuelto en las reclamaciones de nacionalidad (Art. 12) sólo procede el recurso de reposición ante la misma Corte; y contra el Tribunal Calificador de Elecciones (TRICEL), en la apreciación de los hechos de las causas que le toque resolver (Art. 95 inciso 5°), no procede recurso alguno de acuerdo a su Ley Orgánica. Lo que tienen en común estas materias es su innegable componente político, pues requieren para su mejor solución de criterios políticos, y en ellos el constituyente ha dado un voto de confianza en la prudencia del órgano al que se le entrega la decisión final. Cada senador al votar la acusación constitucional lo debe hacer de acuerdo a su propia conciencia, por ello la Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos les prohíbe incluso realizar recomendaciones de voto respecto la resolución de las acusaciones⁸⁵.

También hay autores que sostienen que el paso por la Cámara de Diputados y el Senado sería suficiente para garantizar no una doble instancia, sino una doble revisión. “Una acusación que ha sorteado estas dos vallas, esto es, que ha sido revisada dos veces (por la Cámara y el Senado), tiene cierto parecido con la idea de la doble instancia del Derecho Procesal. Ello constituye una garantía para el acusado, pues solo si la acusación deducida en su contra ha sido examinada dos veces, por dos órganos distintos, y en ambos casos se le halla culpable, se le condenará a dejar su puesto”⁸⁶.

En la propuesta constitucional de Michelle Bachelet, en cambio, se consideró necesario que un tercer ór-

81. Por ejemplo, Boletín N°8977-07 que radica en el Tribunal Constitucional la competencia para resolver las acusaciones constitucionales que entable la Cámara de Diputados.

82. Recart, Joaquín (2013). P.138.

83. Recart, Joaquín (2013). P. 141 a 144.

84. En relación al recurso de protección interpuesto por el ministro de la Corte Suprema Hernán Cereceda en contra del Congreso Nacional por haberse destituido sólo a él habiendo sido acusados otros ministros por el mismo hecho y la misma causal. Silva, Luis Alejandro (2017). P. 235 y 236.

85. Silva, Luis Alejandro (2017). P. 238.

86. Recart, Joaquín (2013). P.140.

gano revisara la sanción impuesta por el Senado y se eligió al Tribunal Constitucional para ello. “De esta sanción, la autoridad afectada puede apelar ante el Tribunal Constitucional en el plazo de cinco días. Si la autoridad acusada es absuelta, tendrá derecho a reclamar indemnización ante el tribunal de justicia competente por los daños morales causados” (Art. 53). Con esto el Tribunal Constitucional sería el in-

térprete final de la Constitución en materia de la acusación constitucional, teniendo no sólo el control jurídico de ella, sino también el político, lo que parece excesivo.

VI. CONCLUSIÓN

En conclusión, la acusación constitucional en Chile representa un baluarte esencial para la preservación del equilibrio democrático y el control de las autoridades públicas. No obstante, su efectividad ha sido cuestionada debido a una baja tasa de éxito y a la percepción de un uso político oportunista en algunos casos. Es imperativo considerar reformas que fortalezcan su regulación, aumentando los estándares para su presentación y asegurando que las causales invocadas sean claras y de impacto suficiente para justificar una medida tan drástica como la destitución de una autoridad.

Las recomendaciones derivadas de este estudio apuntan a ajustes precisos en los requisitos para interponer una acusación constitucional, de modo de hacer el instrumento más difícil de impetrar por minorías

que no cuenten con cierto consenso de otros sectores, así como delimitar las causales por las cuales se invoca, entre otras. Estas medidas buscan preservar la integridad y la legitimidad de la acusación constitucional como una herramienta efectiva y responsable de fiscalización, crucial para el sano funcionamiento del Estado de derecho en Chile.

En última instancia, la viabilidad de estas reformas dependerá del consenso político y de un compromiso firme con la consolidación de las instituciones democráticas. La acusación constitucional, lejos de ser una amenaza al sistema de separación de poderes, debe ser entendida como una salvaguarda esencial que fortalece la rendición de cuentas y la transparencia gubernamental en beneficio de toda la sociedad chilena.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Boletín 11428-07, que modifica la Carta Fundamental en lo que respecta a la sanción aplicable a la autoridad declarada culpable en acusación constitucional deducida en su contra.

Boletín N° 11617-07, para modificar la Constitución Política de la República.

Boletín N° 12070-07, que modifica la Carta Fundamental con el objeto de aumentar el *quorum* de aprobación de la acusación constitucional por parte de la Cámara de Diputados.

Boletín N°12114-07, que modifica la Carta Fundamental para definir la causal de notable abandono de deberes en la acusación constitucional en contra de los magistrados de los tribunales superiores de justicia y del Contralor General de la República.

Boletín 16528-97, que modifica la Carta Fundamental con el objeto de establecer un requisito previo para la interposición de una acusación constitucional contra un Ministro de Estado.

Bustos, Raúl y Espinoza, Mario. “Acusación Constitucional a la Corte Suprema en 1868. Cuestiones de Pasión, Derecho y Honor”. Revista Chilena del Derecho, 15 (1).

Constitución Política del Estado de Chile promulgada en 20 de diciembre de 1823.

Constitución Política de 1828.

Constitución de la República de Chile jurada y promulgada el 25 de mayo de 1833.

Constitución Política de la República de Chile promulgada el 18 de setiembre de 1925.

- Constitución Política de la República de Chile 1980.
- “Cámara rechaza acusación constitucional al ministro de Salud y Frente Amplio sufre revés”, El Mercurio, 21 de junio de 2018.
- Cazor, Kamel. “¿Es procedente la acusación constitucional en contra de los Gobernadores Regionales?”. Santiago, Diario Constitucional (Artículo de Opinión), 9 de abril de 2019. Disponible en https://www.diarioconstitucional.cl/articulos/es-procedente-la-acusacion-constitucional-en-contra-de-los-gobernadores-regionales/#goog_rewarded
- Cuestión previa deducida por la Ministra de Justicia y Derechos Humanos Mónica Blanco, en acusación constitucional por caso Sename, 2016, p.4, la que fue acogida por la Cámara de Diputados. Disponible en <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=80706&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>
- “Es importante que la acusación constitucional vuelva a ser herramienta de *ultima ratio*”. Entrevista a Raúl Figueroa en El Mercurio, 29 de enero de 2023.
- “Informe sobre Acusaciones a Presidentes de la República en Chile” de la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados de Chile.
- “Exministros y abogados ven riesgos en enmienda que permitiría acusación constitucional por ‘activismo judicial’”. El Mercurio, 22 de agosto de 2023.
- Historia de la Ley del artículo 52 de la Constitución Política de la República. Actas de las sesiones de Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República de Chile.
- Libertad y Desarrollo: “Acusación constitucional contra Ministros de la Corte Suprema: una acción carente de sustento”. Tema Público N°1366-2, 31 de agosto de 2018.
- Libertad y Desarrollo: “Acusación constitucional: ¿juicio para perseguir responsabilidades políticas o jurídicas?”. Tema Público N°1419-2, 4 de octubre de 2019.
- Loveman, Brian y Lira, Elizabeth. “Las Acusaciones Constitucionales en Chile. Una perspectiva histórica”. Flacso y LOM Ediciones, Primera edición, Santiago de Chile, febrero 2000. Disponible en <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/44385.pdf>
- Martínez, Christopher y Olivares, Alejandro. “Chile 2021: Entre un intenso calendario electoral y la acusación constitucional en contra de Sebastián Piñera”. Rev. cienc. polít. (Santiago) vol.42 no.2 Santiago 2022. Disponible en https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-090X2022000200225
- Núñez, José Ignacio. “Análisis de la procedencia de la Acusación Constitucional interpuesta contra la Ministra de Justicia y Derechos Humanos Mónica Blanco por caso Gendarmería”. Disponible en <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=81451&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>
- “Oposición desecha acusación constitucional y opta por interpelar a Fernández”, El Mercurio. 4 de octubre de 2017.
- Pardo, Diego. “Acusación constitucional y presidencialismo”. Columna de Opinión, Universidad Adolfo Ibañez, 6 de septiembre de 2023. Disponible en <https://noticias.uai.cl/columna/acusacion-constitucional-y-presidencialismo/>
- Propuesta Constitución Política de la República de Chile, 2022.
- Propuesta Constitución Política de la República de Chile, 2023.

- Recart, Joaquín. “El *impeachment* estadounidense y su influencia sobre la acusación constitucional chilena”. Revista de Derecho, Escuela de Postgrado N°4, diciembre de 2013.
- Reglamento para el Gobierno Provisional sancionado el 17 de marzo de 1814.
- Retamal, Pablo. “Todos contra “el Caballo”: la olvidada primera acusación constitucional contra un Presidente de Chile”. La Tercera, 12 de diciembre de 2019. Disponible en <https://www.latercera.com/culto/2019/12/12/acusacion-constitucional-presidente-chile/>
- Sasso, Marcello. “La acusación constitucional: su naturaleza jurídica y los derechos fundamentales en Chile.” Programa de Doctorado, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, 2014. Disponible en <https://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/129790/La-acusaci%C3%B3n-constitucional-su-naturaleza-jur%C3%ADdica-y-los-derechos-fundamentales-en-Chile.pdf?sequence=1>
- Schweitzer, Daniel. “Doctrinas Esenciales. Derecho Constitucional”. RDJ Doctrina, Tomo LII, Nros. 7 y 8.
- Silva, Luis Alejandro. “Acusación constitucional y garantía política de la supremacía constitucional”. Revista Ius et Praxis, Año 23, N°2, 2017.
- Vargas, Andrea. “La acusación constitucional en el sistema político”. Asesoría Técnica Parlamentaria, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile.
- Zúñiga, Francisco. “Acusación Constitucional: la “cuestión previa” como control político de constitucionalidad”. Revista de Derecho Público, Vol, 75, 2011.
- Zúñiga, Francisco. “Acusación en juicio político: notas sobre la justicia política”. Revista Chilena de Derecho 20, N°2-3 (mayo-diciembre 1993).
- Zúñiga, Francisco. “Responsabilidad Constitucional del Gobierno”. Revista Ius et Praxis, 12(2): 43-74, 2006. Disponible en https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-00122006000200003