Modifica ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, estableciendo mayores requisitos para interponer la- acusación constitucional

La institución de la Acusación Constitucional, heredada de la figura del impeachment americano, ha sido concebida desde su origen como una figura de derecho estricto y de carácter excepcionalísima, limitada sólo para aquellos casos más graves —de última ratio-[1], dentro de los cuales se la ha comúnmente asociado a ilícitos penales cometidos por el Presidente de la República u otros funcionarios de Gobierno.

"En la tradición norteamericana, de la cual somos tributarios, los ilícitos constitucionales conciernen a ofensas que connotan "cierta atmósfera delictiva, y no la mera mala administración (Black)".[2]

El presente proyecto de ley recalca y revindica esta concepción, buscando establecer estándares acordes al principio del debido proceso para la Acusación Constitucional. De esta forma, su objeto se centra meramente en la modificación de normas procedimentales que la rigen, principalmente en cuanto a su fundamentación y admisibilidad, y no respecto a su validez constitucional, pilar indiscutido que la erige como garante del equilibrio dentro de los poderes del Estado y herramienta esencial para la fiscalización de los actos de la administración.

Responde a su vez el presente proyecto, y en concordancia a la nueva normativa nacional, a la necesidad de transparentar una herramienta de gran connotación jurídica y política, cuyo ejercicio demanda una profunda responsabilidad y seriedad en su empleo. Nos parece, en este

---

[1] "Ciertamente, se trata de "válvulas de escape" de última ratio, frente a ilícitos constitucionales muy graves imputados al Presidente y /o sus ministros, que operan sobre la necesidad de obtener mayorías en las cámaras para acusar y juzgar, y de allí su natural excepcionalidad práctica. En este orden de ideas, anota críticamente Nino: "La destitución del Presidente también es sumamente problemática, ya que el juicio político -a diferencia de la censura en un Gobierno parlamentario o mixto- es precisamente un juicio que requiere acusación y prueba de mala conducta, y tales mayorías parlamentarias para tal acusación y la condena (...) a diferencia de la censura parlamentaria, que exige necesariamente la aquiescencia del propio partido a que pertenece el Presidente." ZIA1GA URBINA, Francisco (2(306)"Responsabilidad Constitucional del Gobierno". Revista lus et Praxis, 12 (2): 43 — 74.

[2] **ZÚÑIGA URBINA,** Francisco (2006) "Responsabilidad Constitucional del Gobierno". Revista lus et Praxis, 12 (2)**:** 43 — 74.

sentido, que nuestra República merece resguardo de parte de todos sus actores, más aún de quienes detentan el poder representativo de las masas, pues el poder mal encaminado, desvía el fin último de la facultad aquí analizada.

De otra forma, la astucia propia de los intereses políticos temporales y meramente circunstanciales, la transforman en vehículo de reivindicaciones particulares o sectoriales de todos los colores y tendencias, restándole validez y socavando las bases de nuestra institucionalidad.

La Acusación Constitucional en Chile

Las constituciones latinoamericanas siguen en materia de responsabilidad penal el ejemplo de la Constitución de los Estados Unidos con el impeachment. Así las constituciones chilenas de 1925 y 1980 establecen en los artículos 39 y 48 respectivamente, la acusación constitucional respecto del Presidente de la República.

Ella también está establecida en los otros regímenes presidencialistas de América Latina, como por ejemplo, la Constitución de Perú de 1979, artículos 183 y 184; la Constitución de Ecuador de 1977, artículo 59; la Constitución de Venezuela de 1961, artículo 140 No. 8; la Constitución de Costa Rica de 1949, artículo 151.3

No hay dudas, tal como lo señala el profesor Silva Bascuñán, en relación al *impeachment* o Juicio Político, que "[c]onstituye una de las bases fundamentales de la organización del Estado la responsabilidad que han de asumir las personas que realizan en él sus distintas funciones (art. 6°, inc. 3°; 7° inc. 3°, y 38, inc. 2°)."[4]

La Acusación Constitucional, como hemos señalado, consagra que "[el] Presidente y su Gabinete solamente pueden ser sometidos al procedimiento de acusación constitucional en virtud de presuntas violaciones a la Constitución. En consecuencia, está excluida la acusación política, que es propia de los regímenes parlamentarios.

---

[3] NOGUEIRA-ALCALÁ, Humberto (1985) "Ef Presidencialismo en la práctica política". Nueva Sociedad Nro. 77 Mayo-Junio 1985, pp. 88-98.

[4] SILVA BASCUÑÁN, Alejandro (2000) Tratado de Derecho Constitucional, Congreso Nacional (Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Segunda Edición, Tomo IV) p. 125.

Por esta razón, se puede decir que el juicio político queda recluido en los límites de la fiscalización sin imperio (...). O sea, la fiscalización no concluye, necesariamente, en una acusación constitucional.

En este sentido, la Constitución de 1980 sigue la tradición del presidencialismo clásico, que no considera políticamente responsable al Presidente y sus ministros ante la asamblea legislativa, porque ésta no es la fuente de su origen y supervivencia, como lo es el Primer Ministro y el Gabinete en un régimen parlamentario. El Mandatario y sus ministros son garantes ante la ciudadanía, a causa de la elección directa del primero.

Por esta razón, el procedimiento de destitución impeachment[5] no es un juicio político, sino un juicio provocado por la eventual trasgresión de la Constitución."[6]

En cuanto a su finalidad, "Hamilton, en los papeles de El Federalista, argumentó a favor de un juicio político diseñado a partir del Poder Legislativo con exclusión del Poder Judicial: la Cámara Baja obraría como órgano acusador y la Cámara Alta como órgano judicial.

En cuanto a la causa de su puesta en acción, en los Estados Unidos se sostuvieron dos perspectivas que reflejaban la filosofía de dos pensadores británicos. Según la óptica de Lord Blackstone, el impeachment era un instrumento que sólo podía ponerse en funcionamiento ante la violación de una ley bien establecida.

Edmund Burke sostenía, en cambio, que el *impeachment* debía incluir también los casos de abuso de autoridad y abuso de confianza de los funcionarios."[7]

Siguiendo al profesor Zúñiga, "el instituto de la acusación en juicio político se remonta a la Constitución liberal o "pipiolo" de 1828 y sigue la tradición del *impeachment* de América del Norte, más algún resabio del juicio de residencia del Derecho Público indiano.

En efecto la Constitución liberal de 1828 establecía la acusación contra el Presidente y Vicepresidente de la República, ministros, miembros de las

---

[5] En adelante, la cursiva es nuestra.

[6] GODOY ARCAYA, Oscar (2003) "Parlamento, presidencialismo y democracia protegida". Revista de Ciencia Política / Volumen XXIII / N° 2 / 2003 / 7-42.

[7] SERRAFERO, Mario (1996) Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) El «Impeachment» en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela. Núm. 92. Abril-Junio 1996, p. 138 y ss.

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, correspondiendo a la Cámara de Diputados declarar si hay lugar a la "formación de causa", y en caso de haberla, "formalizar la acusación" ante el Senado, el que abre "juicio público" y pronuncia sentencia con el quórum de las dos terceras partes de votos. (arts. 47 y 48).

Tratándose de la acusación del Presidente y Vicepresidente la acusación puede hacerse durante el "tiempo de su gobierno, o un año después" y pasado el año, de su residenciamiento, "nadie podrá acusarlos por delito alguno cometido durante el periodo de su gobierno" (arts. 81 y 82). Los ministros-secretarios de Estado "no podrán salir del territorio de la República hasta pasados seis meses, durante los cuales estará abierto su juicio de residencia" (artículo 89).

La Constitución de 1980 conserva el instituto de la acusación en juicio político (...). Las innovaciones más importantes conciernen a dos aspectos fundamentales, a saber: la primera concierne a las sanciones que trae aparejada la declaración de culpabilidad que adopta el Senado y que afecta al servidor público acusado, ya que a la tradicional destitución del cargo público se suma la inhabilitación o prohibición para desempeñar funciones públicas, sean o no de elección popular, por el término de cinco años, y la segunda concierne a la divisibilidad de responsabilidades que sale reforzada, al disponerse que el funcionario declarado culpable será juzgado por el tribunal competente para hacer efectiva las eventuales responsabilidades penales y civiles."[8]

Acusación Constitucional y debido proceso como base de todo juicio

En relación a la modificación que aquí proponemos, debemos recordar que la Acusación Constitucional se encuentra sometida por la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional N° 18.918 del 5 de Febrero de 1990, a un procedimiento especial tratado en su Título IV, bajo el parágrafo "Tramitación de las acusaciones constitucionales" (arts. 37 a 52).

ZÚÑIGA URBINA, Francisco (2006) "Responsabilidad Constitucional del Gobierno". Revista Ius et Praxis, 12 (2):43 — 74.

Así, el inciso segundo del artículo 52 N° 2 de la Carta Fundamental, señala que "[l]a acusación se tramitará en conformidad a la ley orgánica constitucional relativa al Congreso."

Este proceso, denominado también como **"juicio político",** es de naturaleza indudablemente jurisdiccional. Ello no resiste mayor análisis al estudiar su estructura procedimental y del hecho de que reviste forma de juicio en sí mismo: comprende una **acusación, contestación, réplica** y **dúplica, plazos, derecho a defensa y a aportar medios probatorios, entre** muchas otras, y no está de más recordarlo, contiene una resolución condenatoria o absolutoria emitida por el Senado, de la cual conoce como **"jurado".**

De lo señalado, debe de manera necesaria concluirse que la institución en comento debe indefectiblemente ajustarse a los principios de un debido proceso.

Así, nuestra Constitución es prístina al señalar que

> "Los órganos del Estado deben someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella, y garantizar el orden institucional de la República" (art. 6°);
>
> "Ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo y originará las responsabilidades y sanciones que la ley señale" (art. 7°);
>
> "Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias" (art. 19 N° 2 inc. 2°);
>
> "Toda persona tiene derecho a defensa jurídica en la forma que la ley señale y ninguna autoridad o individuo podrá impedir, restringir o perturbar la debida intervención del letrado si hubiere sido requerida" (art. 19 N' 3 inc. 2°); y
>
> **"Toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción debe fundarse en un proceso previo legalmente tramitado. Corresponderá al**

legislador establecer siempre las garantías de un único procedimiento y una investigación racionales y justos." (art. 19 N° 3 inc. 5°).

Así, el principio del debido proceso "constituye aquel conjunto de garantías que el constituyente consagra en favor de las partes de un juicio en el que se asegure el derecho a impetrar acciones judiciales y el derecho a defensa, un juez objetivo e imparcial, un procedimiento expedito y eficiente, la posibilidad de aportar medios probatorios, la igualdad de armas de quienes participan en él, y la posibilidad de revisión de los fallado por una instancia superior, a través de recursos y medios oportunos y ciertos."[9]

La actual redacción de los artículos 37 y 38 de la Ley Orgánica del Congreso Nacional vulnera este principio, puesto que no establece en ninguna de sus partes, que el escrito de acusación deberá ser debidamente fundamentado. Ello implica necesariamente que, al tratarse de una acusación arbitraria u opuesta a lo fundado y racional, se derive un perjuicio respecto al derecho a defensa de quien es acusado.

Este vacío legal, que es suplido por la norma constitucional, acarrea indefectiblemente que acusaciones infundadas sean tramitadas por el órgano fiscalizador y lo que es peor, lleguen a término.

De ello, no solamente los grupos gobernantes pueden verse perjudicados, como ha sucedido con la acusación presentada contra el ex Ministro de Educación, Sr. Harald Beyer, sino todos aquellos gobiernos, que indistintamente a su color político, en el futuro sean objeto de este mecanismo.

Así, y de acuerdo a la exigencia constitucional, "la acusación deberá declarar si han o no lugar las acusaciones **que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen** en contra de los funcionarios que señala".

Siguiendo al profesor Silva Bascuñán, "la exigencia de un mínimo de diputados para interponer eficazmente la acusación busca **asegurar que**

[9] LEIVA LÓPEZ, Alejandro (2011): "Inconstitucionalidad del artículo 277 del Código Procesal Penal: un atentado al debido proceso", Revista Actualidad Jurídica, Año XII, N[2] 24 (Santiago, Ediciones Universidad del Desarrollo) [p]. 371-385.

revista la seriedad conveniente a su gravedad. Tal mínimo también se requería en la Carta de 1925.[10]

Sin embargo, hemos visto que la mera pluralidad de acusadores no es sinónimo de fundamentación. Por el contrario, los grupos políticos se fundan en actuaciones grupales o "en bloque", lo cual tiende a limitar con las pasiones propias de la actividad política, haciendo difusa la diferencia entre lo resuelto de manera racional, y aquello arbitrario o carente de razón.

Ello se ve cimentado en el carácter restrictivo de la acusación constitucional. Como hemos visto, históricamente ha buscado sancionar aquellas conductas de mayor gravedad y que de manera más severa atenten contra los mandatos constitucionales. Las normas de derecho estricto requieren naturalmente ser consideradas como "excepcionales", y por tanto, necesitan de un aumento en el estándar de exigencias para su interposición. Lo básico será, por tanto, que estén debidamente fundamentadas y que así lo consagre la ley.

Como señala el profesor Silva Bascuñán "[l]a enumeración de funcionarios acusables es taxativa, de manera que ninguna otra categoría de servidores públicos puede ser objeto de denuncia ante la Cámara."[11]

"De esta forma, si únicamente contra los funcionarios que el texto constitucional hace acusables puede interponerse la acción, la que se deduzca contra cualquiera de ellos puede, a su vez, **fundarse sólo en alguna de las causales que fija el precepto en cada categoría,** respectivamente." [12] Recogiendo así su carácter excepcionalísirno[13].

---

[10] SILVA BASCUÑÁN, Alejandro (2000) Tratado de Derecho Constitucional, Congreso Nacional (Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Segunda Edición, Tomo IV) p. 128.

[11] SILVA BASCUÑÁN, Alejandro (2000) Tratado de Derecho Constitucional, Congreso Nacional (Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Segunda Edición, Tomo IV) p. 129.

[12] SILVA BASCUÑÁN, Alejandro (2000) Tratado de Derecho Constitucional, Congreso Nacional (Editorial Jurídica de Chile, Santiago, Segunda Edición, Tomo IV) p. 130.

[13] "En Estados Unidos sólo una vez se ha recurrido al procedimiento del *impeachment*, fue en 1868 contra el presidente Andrew Johnson y el resultado fue negativo. Faltó un voto para que el Senado condenara al entonces presidente. La motivación del proceso obedeció a «causas políticas» y su fracaso evitó que el *impeachment* se utilizara, de allí en adelante, de una forma más cercana al voto de no confianza o moción de censura que como el último recurso dentro de un diseño presidencial. Un siglo después del caso Johnson, la renuncia del presidente Richard Nixon puso fin a otro proceso de enjuiciamiento en marcha. Si en el caso de Andrew Johnson la materia objeto de enjuiciamiento era «discutible», los cargos contra el presidente Nixon, en cambio, constituían claros casos de delito." SERRAFERO, Mario (1996) Revista de Estudios Políticos

Toda acción y proceso consagrado legalmente, ha sido concebido bajo este prisma de mínima exigencia en la presentación de escritos. Así, el artículo 254 de Nuestro Código de Procedimiento Civil, consagra que la demanda debe contener:

> 4° La exposición clara de los hechos y fundamentos de derecho en que se apoya; y
>
> 5° La enunciación precisa y clara, consignada en la conclusión de las peticiones que se sometan al fallo del tribunal.

En la misma línea, el artículo 259 del Código Procesal Penal señala que la acusación deberá contener en forma clara y precisa:

> b) La relación circunstanciada de él o los hechos atribuidos **y de su calificación jurídica;**
>
> e) La expresión de **los preceptos legales aplicables;**

A mayor abundamiento, y citando directamente el texto constitucional, el artículo 93 de la Carta Magna, en relación al Recurso de Inaplicabilidad de que conoce el Tribunal Constitucional, consagra que son atribuciones del Tribunal Constitucional:

> 6° Resolver, por la mayoría de sus miembros en ejercicio, la inaplicabilidad de un precepto legal cuya aplicación en cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución;

Y continúa más adelante señalando:

> En el caso del número 6°, la cuestión podrá ser planteada por cualquiera de las partes o por el juez que conoce del asunto. Corresponderá a cualquiera de las salas del Tribunal declarar, sin ulterior recurso, la admisibilidad de la cuestión siempre que verifique la existencia de una gestión pendiente ante el tribunal ordinario o

---

(Nueva Época) El «Impeachment» en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela. Núm. 92. Abril-Junio 1996, p. 138 y ss.

especial, que la aplicación del precepto legal impugnado pueda resultar decisivo en la resolución de un asunto, **que la impugnación esté fundada razonablemente y se cumplan los demás requisitos que establezca la ley.** A esta misma sala le corresponderá resolver la suspensión del procedimiento en que se ha originado la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad.

En definitiva, la falta de exigencia normativa en relación a la fundamentación o expresión de las razones que motivan la acusación constitucional, pone en riesgo la seriedad y gravedad de los efectos buscados por dicho instrumento.[14]

No hay razón alguna para desconocer como cierta la necesidad de llenar el vacío de que adolece la normativa del Congreso Nacional.

Sostener lo contrario lleva a preguntarnos el ¿por qué entonces toda disposición de jerarquía legal o incluso constitucional que consagre el ejercicio de una acción, exige su debida fundamentación? ¿No es acaso más claro aún sostener, en razón de la relevancia que reviste el ejercicio de esta acción, exigir se ajuste a los principios del debido proceso?

[14] Desde la óptica del cuestionamiento al gobierno y la continuidad institucional, Juan Linz —dentro del marco del debate presidencialismo versus parlamentarismo— ha señalado que la extrema medida del juicio político es mucho más incierta y dificultosa de utilizar que el voto de censura, con lo cual los riesgos son mayores. SERRAFERO, Mario (1996) Revista de Estudios Políticos (Nueva Época) El «Impeachment» en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela. Núm. 92. Abril-Junio 1996, p. 138 y ss.

Por estas razones, presentamos ante la Honorable Cámara de Diputados el siguiente

PROYECTO DE LEY:

Reemplácese los artículos 37 y 38 de la Ley N° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional por los siguientes:

"Artículo 37.- Las acusaciones a que se refiere el artículo 52, número 2), de la Constitución Política, se formularán siempre por escrito y fundadas razonablemente, exponiendo los antecedentes de hecho, de derecho y constitucionales que la motiven. Se tendrán por presentadas desde el momento en que se dé cuenta de ellas en la Cámara de Diputados, lo que deberá hacerse en la sesión más próxima que ésta celebre."

"*Artículo 38.- En la misma sesión en que se dé cuenta de una acusación, la Cámara de Diputados procederá a elegir, a la suerte y con exclusión de los acusadores y de los miembros de la mesa, una comisión de cinco diputados para que informe acerca de su admisibilidad, esto es, si ha sido debidamente fundamentada de acuerdo a lo expresado en el artículo anterior, y en definitiva determinar si procede o no la acusación.*"