



Revista de Derecho (Valparaiso)

ISSN: 0716-1883

dirder@ucv.cl

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
Chile

BRONFMAN VARGAS, ALAN

El tipo de responsabilidad perseguida en el juicio político

Revista de Derecho (Valparaiso), vol. 2, núm. XXVI, 2005, pp. 89-117

Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

Valparaíso, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=173620162003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

EL TIPO DE RESPONSABILIDAD PERSEGUIDA EN EL JUICIO POLÍTICO

ALAN BRONFMAN VARGAS*
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso

RESUMEN

El artículo revisa el contenido de la responsabilidad exigida por el juicio político desde un punto de vista histórico y comparado. Asimismo, analiza la experiencia nacional en acusaciones constitucionales interpuestas contra presidentes de la república, ministros de estado y magistrados de los tribunales superiores de justicia. El autor distingue entre una responsabilidad fundada en factores de tipo político y otra cimentada en criterios partidistas. También comenta la especial situación de los jueces.

PALABRAS CLAVE: Juicio Político – *Impeachment* – Responsabilidad política – Control – Destitución.

ABSTRACT

This article reviews the accountability content required by political trials from a historical and compared point of view. At the same time, it analyzes the national experience of constitutional accusations filed against presidents of the republic, state ministers, and superior court justices. The reader will find a distinction between accountability based on political factors and accountability grounded in party criteria. The special situation of justices can also be found herein.

KEY WORDS: Political trial – *Impeachment* – Accountability – Politics – Control – Dismissal.

Como otras instituciones del derecho constitucional, el origen y evolución del *impeachment* se explica por un conjunto de circunstancias históricas. En su origen inglés sirvió, principalmente, para que el parlamento influyese sobre algunas decisiones del rey. Fue útil mientras pudo adaptarse a las necesidades de uno y otro poder político. Cuando se refinó como institución jurídica, perdió

* Profesor de Derecho Constitucional de la Escuela de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Doctor en Derecho, por la Universidad de Santiago de Compostela (España). Correo electrónico alan.bronfman@ucv.cl

flexibilidad y su utilidad se desvaneció, al menos para perseguir fines políticos. Su desarrollo como procedimiento de naturaleza jurídica no parece haber continuado después de su abandono, casi total, por parte de los políticos de Westminster.

En los Estados Unidos la debilitada institución se revitalizó en el siglo XVIII y se reguló constitucionalmente como una herramienta para limitar los abusos de gobernantes, jueces superiores y funcionarios federales. Los constituyentes de 1787 pudieron comprobar la efectividad del *impeachment* durante el período colonial y no pareció inadecuado agregarlo al listado de mecanismos de *checks and balances*. Con todo, aunque los norteamericanos reconocían sus ventajas, también temían al parlamentarismo “a la británica”, y por eso tuvieron cuidado de precaver su uso meramente político a través de varias reglas procedimentales.

La recreación norteamericana del *impeachment* resultó modélica para el constitucionalismo en Iberoamérica. El modelo difundido incluye una indicación de las causales de destitución (casi siempre no desarrolladas por el constituyente) y un procedimiento secuencial confiado a las dos cámaras, que se concreta con pequeñas variantes en la mayoría de los presidencialismos.

Nuestra tesis central es que la configuración constitucional del juicio político, basada en causales amplias y en el juzgamiento encargado a un tribunal de políticos, no garantiza su empleo como herramienta para sancionar y poner fin a los abusos de determinadas magistraturas. La experiencia histórica que exponemos más abajo sugiere que el *impeachment* es una institución más próxima a necesidades coyunturales de los partidos políticos que a los fines del constitucionalismo. Incluso en aquellos casos en que puede relacionarse la destitución con un abuso de poder comprobado, la ausencia de estándares uniformes de prueba y condena hace muy difícil valorar la contribución del juicio político como límite al ejercicio del poder. En suma, observamos una profunda dicotomía entre la teoría constitucional acerca de los fines del *impeachment* y su aplicación práctica.

Para nuestro trabajo comentaremos de manera breve el nacimiento y desarrollo del *impeachment* en Inglaterra, que evoluciona hacia lo político y no hacia lo jurídico, que queda en manos de los tribunales. Luego nos detendremos en el origen del modelo norteamericano de juicio político, para continuar con un resumido análisis de lo que ha sido su aplicación durante sus más de doscientos años de vida. Por último, revisaremos la experiencia chilena en la acusación de presidentes, ministros y magistrados de los tribunales superiores de justicia.

I. EL “IMPEACHMENT” EN LA HISTORIA DE INGLATERRA

Como sostuvimos arriba, el *impeachment* es fruto de un conjunto de factores políticos coyunturales. Evolucionó desde una institución al servicio de una relación política entre monarca y parlamento hacia un instrumento dotado de una regulación y fines más próximos al derecho. El cambio observado entre los siglos XIV y el XVII indica que el perfeccionamiento jurídico del *impeachment* forzó su reemplazo por mecanismos más adecuados para exigir, por un lado, responsa-

bilidad política y, por otro, responsabilidades regladas o jurídicas (ministeriales, civiles, penales, etcétera).

El *impeachment* inglés surgió junto con la delimitación de competencias judiciales y políticas del parlamento y restantes tribunales. En el siglo XIV, la Cámara de los Lores abandonó todo intento de conocer causas civiles y criminales como tribunal de primera instancia, salvo en aquellos casos en que un noble era juzgado por felonía o traición¹. El juzgamiento de un noble por sus pares no era sino una concreción de una regla general establecida en la Carta Magna. Las acusaciones interpuestas por la Cámara de los Comunes contra comunes y pares, conocidas por los Lores, comenzaron entonces a conocerse como *impeachments*.

Un conjunto de casos forjan la institución y constituyen el itinerario forzoso de su estudio. El primer caso reconocido se produjo en el *Good Parliament* de 1376, cuando Lord Latime, noble al servicio del Rey y Richard Lyons, un comerciante de Londres, fueron acusados. En 1386 se acusó al Duque de Suffolk y luego durante el reinado de Ricardo II siguieron varias acusaciones, hasta el año 1459. Este uso inicial de la institución, sin duda, respondía al esfuerzo del Parlamento por limitar o controlar el poder del monarca². Durante la segunda mitad del siglo XV, el poder del Parlamento comenzó a decaer, lo que impidió recurrir al *impeachment* por más de ciento cincuenta años³.

El *impeachment* revive en el agitado siglo XVII, cuando los Estuardo y el Parlamento emprendieron una carrera para aumentar su poder, cada uno a costa del otro. En 1621 se juzgó a Sir Giles Mompesson, un común acusado de fraude, violencia y opresión⁴. Tiempo después se acusó a Mitchell, otro miembro de los Comunes, a Bacon, el canciller del Rey y al Earl of Middlesex, Lord del Tesoro, por soborno y otras ofensas. Estos juicios fueron posibles pues el Parlamento sostenía tener la fuerza política suficiente para juzgar a colaboradores directos del rey. Casi un cuarto del total de *impeachment* realizados en toda la

¹ No obstante, retoma esta potestad durante la Restauración en el marco de la redefinición competencial que precede a la gloriosa revolución; MATTLAND, F. W., *The Constitutional History of England* (Cambridge, 1911), pp. 215 - 316. Felonía, en términos generales, es un delito grave (tal como homicidio, violación, robo), diferenciado en el *common law* de *misdeemeanor* (ofensa menor) y, hasta 1870, castigado con penas tales como la amputación, látigo, privación de libertad prolongada, muerte o confiscación de bienes. Actualmente se le diferencia de la traición y los *minor misdeemeanor*, por la posibilidad de imponer penas de mayor gravedad.

² Por eso Loewenstein lo describió como un arma de venganza del Parlamento contra ministros y consejeros del Rey; LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución* (Barcelona, 1986), p. 266.

³ Esta situación fue clara bajo el reinado de los Tudor. Aunque el *impeachment*, en este contexto, pudo servir al rey como herramienta para destruir a enemigos políticos, éste prefirió promover el *act of attainder*, un acto legislativo que permitía aplicar directamente penas a cualquier individuo, sin la forma ni las garantías de un juicio. Con posterioridad, los *act of attainder* quedarían fuera del control del rey.

⁴ Este *impeachment* permitió determinar con mayor precisión las causas que permitían el inicio del procedimiento; YOUNG, Roland, *The British Parliament* (Evanston, 1962), pp. 183 - 184.

historia de Inglaterra (cerca de setenta según Maitland), se realizaron entre los años 1640-1642, en el marco del conflicto político desatado entre el Rey y el Parlamento⁵.

Ya en la primera mitad del siglo XVII, el *impeachment* alcanza mayor precisión en sus contenidos técnico-jurídicos, lo que redujo su utilidad como herramienta de presión política. En este sentido, la ausencia de una clara definición de competencias característica en el siglo en que nació el *impeachment* fue paulatinamente reemplazada por instituciones jurídicas determinadas con mayor nitidez. Un ejemplo del cambio que sufre la institución lo encontramos en la acusación iniciada contra el Duque de Strafford en 1640⁶. Si bien era evidente que el Parlamento estaba dominado por una mayoría contraria a Carlos I y, por tanto, proclive a acoger el *impeachment*, sus acusadores no pudieron acreditar la alta traición alegada. Como bien expresa Guizot: “era evidente que los lores no condenarían a Strafford como jueces y en nombre de la ley”⁷. La absolución del Duque, votada por una mayoría hostil, revela la primacía de unos límites constitucionales del *impeachment* ya definidos. La misma mayoría no tuvo problemas en aprobar, posteriormente, un *Act of Attainder* que le impuso la pena de muerte.

La supremacía del Parlamento, alcanzada en la segunda mitad del siglo XVII, y la incipiente rigidización procedimental y sustantiva de la institución, la desplazan a un segundo plano. Esta disminución de su utilidad política, sin embargo, no detiene del todo el enriquecimiento de su contenido propiamente jurídico. En el caso *Fitzharris* (1681), por ejemplo, se decidió que un común no podía ser sometido a *impeachment* por felonía o traición y, por lo tanto, debía ser juzgado por jurados⁸. En *Danby* (1679) se debatió acerca de si el perdón real podía detener o precaver un *impeachment*. Aunque se discute entre los historiadores, existen indicios de que se aceptó esta facultad real, pues de otro modo no se explica que la *Act of Settlement* haya dispuesto, de manera explícita, lo contrario⁹.

⁵ El *impeachment* tuvo importancia en la gestión del conflicto final entre Carlos I y el parlamento. Hacia 1640 parecía claro que la única vía para llevar a juicio ante los Lores a un común, por cualquier crimen, era a través de una acusación interpuesta por la Cámara de los Comunes. En enero de 1642, Carlos I intentó arrestar a cinco comunes, líderes de la oposición en la propia Cámara y mientras estaba en sesión, lo que se consideró una abierta violación de la ley. Para algunos, este fue el inicio de la guerra civil.

⁶ GUIZOT, François, *Historia de la revolución de Inglaterra* (Madrid, 1985) pp. 35 y 94 - 97.

⁷ GUIZOT, *Historia*, cit. (n. 6), p. 97.

⁸ *Fitzharris* fue llevado a juicio por jurados, que terminó con su condena a muerte. Sin embargo, en 1689, en el caso seguido contra Sir Adam Blair y otros comunes también por traición, los Lores decidieron continuar con el *impeachment*, volviendo así a la práctica vigente durante el reinado de Carlos I. MAITLAND, *The Constitutional History*, cit. (n. 1), pp. 317 - 318.

⁹ De acuerdo a la *Act of Settlement* el perdón real no es declarable durante un *impeachment* en curso. No obstante, puede formularse después de dictada la sentencia. De hecho, en 1715 tres *Lords* escoceses que participaron en una rebelión y fueron declarados culpables en la Cámara Alta, fueron perdonados después de su condena.

En términos generales, después de la revolución gloriosa dejó de ser necesario que el Parlamento ejerciese la potestad de juzgar crímenes para alejar a colaboradores del rey que carecían de su confianza. Con su supremacía asegurada, el Parlamento se encontró en condiciones de desarrollar otras herramientas para ejercer presión sobre el monarca o el gobierno, y para exigir su responsabilidad penal. El progreso en la técnica jurídica y en la regulación penal hizo, además, improcedente la aplicación de las amplias disposiciones del *impeachment*. De ahí que, desde comienzos del siglo XVIII sólo se registren nueve casos, a los que hay que sumar, ya en el siglo XIX, el de Lord Melville, realizado en 1805 y que culminó con su absolución¹⁰.

Si bien formalmente el *impeachment* sigue existiendo, su utilización en el presente sería del todo excepcional¹¹. Los Comunes tienen un control directo sobre los ministros y no requieren del arma del *impeachment* para hacer efectiva su responsabilidad. Como sintetiza Maitland, si un hombre de Estado ha cometido un crimen, debe ser tratado como cualquier criminal; y si es culpable de una mala actuación que no constituye crimen es mucho mejor que se vaya sin castigo a que se invente una nueva ley para la ocasión, elaborada por un tribunal de políticos¹². En su opinión, para tales malas actuaciones, la desgracia y la pérdida del cargo son suficiente castigo.

Para terminar, cabe destacar que la evolución de la institución se detuvo cuando se constató la inutilidad de seguir avanzando por el camino iniciado. La historia terminaría demostrando la conveniencia de reemplazar un único procedimiento de *impeachment* por al menos dos tipos de mecanismos. Unos, dirigidos a valorar una responsabilidad política, entendida como una conformidad con la orientación y límites impuestos por la mayoría parlamentaria a unas determinadas autoridades. Otros, cimentado en un conjunto de infracciones o faltas tipificadas en el ordenamiento jurídico y perseguibles ante un tribunal que actúa sobre la base de pruebas producidas y valoradas siguiendo reglas preestablecidas.

¹⁰ Tan poco utilizado era este poder que, hacia 1762, Adam Smith estima necesario afirmar que "todavía permanece" en manos del Parlamento: SMITH, Adam, *Lectures on Jurisprudence* (Indianapolis, 1992), p. 272.

¹¹ Blackstone lo entendió como un instrumento que sólo podía emplearse en el caso de una violación de una ley bien establecida, mientras que Burke, que intervino en el juicio de Hastings, pensaba que debía incluir también casos de abuso de autoridad y de abuso de confianza de funcionarios. Ya en el siglo XX, Wade sostiene cualquier persona puede ser acusada (*impeach*) por los Comunes ante los Lores, por cualquier crimen o falta política; WADE, E. - PHILLIPS, G., *Constitutional Law* (Londres, 1946), p. 206. Otros, en cambio, afirman que su uso sólo cabría en circunstancias revolucionarias. En enero del 2004, algunos comunes defendieron su vigencia, a propósito de la responsabilidad de quienes decidieron la intervención británica en la guerra de Irak. En cualquier caso, hasta la fecha no existe una definición clara de todos sus contenidos.

¹² MAITLAND, *The Constitutional History*, cit. (n. 1), p. 477.

II. EL "IMPEACHMENT" EN LA CONSTITUCIÓN NORTEAMERICANA

Los norteamericanos intentaron avanzar en aquello que el constitucionalismo inglés fue dejando de lado de manera paulatina. Si bien los padres fundadores tenían razones para incluir el *impeachment* como último freno en caso de abuso, también tenían razones para temerle. El equilibrio de poderes entre el Congreso y el Presidente de la Unión era una garantía frente a la tiranía y el *impeachment* podía conducir a la primacía de un poder sobre otro. Por eso, aunque siguieron el modelo británico y la propia experiencia colonial, le introdujeron modificaciones orientadas a desalentar su uso como instrumento de presión política. La mayoría de los creadores de la institución conocían de manera cabal sus alcances prácticos, pues habían intervenido en su regulación en las constituciones de los estados o, como Jefferson, habían sufrido personalmente la amenaza de una acusación.

Como intentaremos explicar, el resultado de la aplicación del *impeachment* en los Estados Unidos parece apoyar la visión crítica del constitucionalismo inglés. Su uso contra autoridades políticas no parece coincidir con la idea de limitar o acabar con abusos de poder, sino más bien reflejar las relaciones conflictivas de una mayoría parlamentaria con el Ejecutivo. Su uso contra jueces, por otra parte, no se ciñe a un criterio uniforme de interpretación de causales y prueba, que permanezca en el tiempo y sirva de guía para el comportamiento ministerial. En la historia de los *impeachment* contra jueces pueden reconocerse infracciones que parece perfectamente posible perseguir a través de un procedimiento reglado encargado a un tribunal.

El procedimiento previsto en la Constitución se inicia con la acusación presentada en la Cámara de Representantes por alguna de las causales señaladas en su texto. A esta Cámara corresponde determinar el ajuste entre las causales invocadas y sus bases fácticas, y en el caso de votar afirmativamente la acusación, designar a los representantes que la sostendrán ante el Senado. La Constitución involucra a las dos Cámaras en el procedimiento, cada una con una función particular definida. Por eso, la acusación aprobada por los representantes delimita el ámbito del juicio senatorial, que no puede extenderse a motivos o causales no considerados por la Cámara. El Senado no puede suplir la ausencia de cargos o su vaguedad, pues de otro modo estaría asumiendo una función constitucional que no le pertenece.

Previo al conocimiento del Senado, sus miembros han de prestar juramento como jurados ante el Presidente de la Corte Suprema, quien además debe presidirlo si la acusación se dirige contra el Presidente de la Unión. Los dos tercios de los senadores presentes son necesarios para condenar.

La Constitución no define el grado de convicción que debe alcanzar la Cámara para acusar y el Senado para condenar. El texto constitucional y los reglamentos camerales permiten tanto una condena sin prueba o como una absolución contra toda la prueba rendida.

El castigo se limita a la remoción del cargo, aunque el Senado podría disponer, según algunos autores, la inhabilitación para ejercer cargos en el futuro. El Presidente no puede indultar a personas condenadas por este procedimiento y

las actuaciones de los acusados objeto del *impeachment* siempre pueden ser materia de juicio criminal.

1. *La interpretación del "impeachment"*

El constituyente de 1787 intentó crear un procedimiento que permitiese destituir a altos cargos del Poder Ejecutivo o Judicial cuando incumpliesen gravemente sus deberes constitucionales. Los padres fundadores conocían la experiencia colonial del *impeachment* bajo el reinado inglés, su potencialidad como instrumento político y, por consiguiente, sus peligros¹³. Así como rechazaban un Presidente con amplios poderes, tampoco aceptaban un Congreso federal con facultades ilimitadas. En este sentido, sabían que el diseño inadecuado del *impeachment* permitiría al Congreso intervenir en el ejercicio de las competencias de los otros dos poderes. Por otro lado, tampoco parecía razonable impedir la destitución del Presidente o de jueces en casos de abuso o corrupción no previstos por la ley.

De ahí que se optase por crear un mecanismo de destitución dotado de barreras formales y sustantivas que impidiesen su utilización como herramienta para la primacía del Congreso. El principal límite procedimental del *impeachment* previsto fue su quórum de aprobación en el Senado, equivalente al de aprobación de una reforma constitucional. El principal límite sustantivo considerado por el constituyente fue la indicación de las faltas que pueden dar origen a la destitución. También constituye un límite sustantivo la existencia de una única sanción, pues la posibilidad de establecer penas a discreción del Senado podría estimular el nacimiento de nuevos usos de la institución.

Como en Chile, la discusión política y doctrinal norteamericana se ha centrado en el contenido de las faltas señaladas por la Constitución. Según el párrafo 4 del artículo 2° de la Constitución, las faltas que dan lugar al *impeachment* del Presidente, Vice Presidente y otros funcionarios son "*Treason, Bribery, or other high Crimes and Misdemeanors*", que pueden traducirse como traición, soborno u otros graves crímenes y faltas¹⁴. Como sostuvo Bingham en 1867, los "*high Crimes and Misdemeanors*" son aquellos que por su naturaleza o consecuencias son subversivos de principios fundamentales del estado o altamente

¹³ Pese a que no gustaba a la Corona, las asambleas de las colonias norteamericanas en el siglo XVII utilizaban el *impeachment*. Por lo común, la mera interposición de la acusación o la amenaza de interponerla era suficiente para que el funcionario renunciase. Su uso fue claramente político, en especial durante el siglo XVIII, cuando sirvió para hostigar a los partidarios del Rey.

¹⁴ Es admitido por la doctrina que los "*high crimes and misdemeanors*" son una categoría relativamente limitada análoga a las "*great offences*" que en el *common law* permiten el *impeachment*. Estas ofensas del *common law* incluyen desvío de fondos públicos, abuso de poder, incumplimiento de deberes, usurpación de atribuciones del Congreso, desacato y corrupción. En la terminología jurídica contemporánea, *misdemeanor* es un crimen menor, cuya pena máxima, generalmente, no supera un año en prisión; POSNER, Richard, *An Affair of State: The Investigation, Impeachment, and Trial of the President Clinton* (Cambridge, 1999), p. 95.

perjudiciales para el interés público¹⁵.

Los constituyentes no quisieron dejar abiertas las causales de acusación al criterio de los congresales, ni tampoco limitarlas a tipos precisos previstos en la legislación penal. Lo primero queda demostrado en el debate de la convención de Filadelfia, cuando se propuso agregar la expresión "*maladministration*" como causal de destitución. Madison respondió que tal figura equivaldría dejar la duración del mandato de las autoridades acusables a merced de la voluntad del Senado.

Tan clara como la voluntad del constituyente de no dejar "abiertas" las faltas que podían dar lugar el *impeachment*, fue su voluntad de no configurarlas de manera restrictiva. Esto por cuanto era evidente que el incumplimiento de los deberes constitucionales podía tener muy distintos orígenes y no parecía factible compilar las causales de destitución en un listado taxativo de crímenes. Por lo demás, la experiencia colonial demostraba la ventaja de esta visión sobre la juridización de la institución que tenía lugar en Inglaterra¹⁶.

Lo anterior queda ratificado por el texto fundamental. De las causales establecidas en el párrafo 4° del artículo 2° sólo la traición es definida por la Constitución¹⁷. Las restantes tres no tienen un significado explicitado por el constituyente.

Las ideas de los padres fundadores otorgan un sentido y alcance claro a la regulación del *impeachment*. Sin embargo, los intereses partidistas han propiciado interpretaciones amplias o restrictivas contrarias a la historia y la lógica de la institución. Un ejemplo de interpretación amplia distante del constituyente fue la que en 1970 realizó el líder de la minoría en la Cámara, encabezando una acusación contra el juez supremo William Douglas. Este sostuvo que una "*impeachable offense*" es cualquiera que la mayoría de la Cámara de los Representantes considere como tal en un momento dado de la historia¹⁸. Ya en 1804, la Cámara había considerado válido acusar al juez supremo Samuel Chase por intemperancia en el estrado y "voluntad enferma" contra los demócratas.

Las interpretaciones restrictivas, por su parte, han defendido la necesidad de hacer coincidir las causales de acusación con crímenes y delitos, pese a que es claro que los constituyentes no quisieron hacerlo. El peligro de transformar el régimen de gobierno en parlamentarista ha favorecido la lectura restrictiva de las causales.

Ni el Congreso federal ni los jueces han elaborado una definición rigurosa de lo que son los contenidos de las infracciones que dan lugar a la acusación constitucional¹⁹. Tampoco lo han intentado y en este sentido parece haber predomi-

¹⁵ TRIBE, Laurence, *American Constitutional Law* (Mineola, 1978), p. 217.

¹⁶ Posner subraya lo extraño que es pensar que los padres fundadores hubiesen preferido el precedente inglés por sobre el precedente colonial y de los Estados, que era, por lo demás, el que ellos conocían bien. POSNER, *An Affair of State*, cit. (n.14), p. 99.

¹⁷ El párrafo 3° del artículo 3°, define traición contra los Estados Unidos como "hacer la guerra en su contra o unirse a sus enemigos, dándoles ayuda y protección".

¹⁸ Este líder, Gerald Ford, llegaría a ser Presidente de la Unión por la renuncia de Nixon el 9 de agosto de 1974.

¹⁹ Aunque se ha utilizado desde 1789, no ha existido un intento judicial de definir sus

nado un criterio práctico: es más sencillo intentar conocer si unos determinados hechos constituyen el abuso que el constituyente quiso sancionar con la destitución, que pretender definir una regla general que cubra todos los supuestos acusables. Este criterio práctico parece más próximo a la naturaleza política de la acusación y explica que no exista una interpretación asentada que permita entender las causales de acusación como conductas perfectamente tipificadas.

2. La práctica del "impeachment" en los Estados Unidos

La práctica del juicio político en los Estados Unidos exige distinguir entre las magistraturas contra las que se ha empleado. Al Senado han llegado dieciséis acusaciones (dejando de lado la del senador Blount, la primera en interponerse en 1799). De este número, se han tramitado en la Cámara Alta dos acusaciones contra Presidentes de la Unión, una contra un Secretario de Guerra y trece contra jueces federales, incluida una contra un juez de la Suprema Corte. En más de doscientos años sólo se han aprobado siete destituciones, todas de jueces, a las que pueden sumarse las renunciaciones de dos jueces durante el procedimiento.

El *impeachment* de jueces federales no ha generado el debate que ha generado la acusación de cargos públicos representativos. Entre otras razones porque aquí no hay, o no debiera haber, un enfrentamiento político entre dos magistraturas elegidas por votación popular, ni un conflicto entre grupos o partidos políticos. De todos modos, el criterio partidista ha estado presente en varios *impeachment* de jueces y va a seguir estándolo. En este sentido, recordemos que hace algunos años el representante republicano Tom Delay llamó públicamente a someter a *impeachment* a todos los jueces "liberales" nombrados por Clinton.

El alto número de jueces condenados no puede explicarse sólo por la influencia de factores políticos o partidistas. De hecho, pese a que el principal "adversario" histórico del Congreso Federal ha sido la Corte Suprema, sólo un *impeachment* se ha dirigido contra un *justice*. Es probable que el estándar de destitución sea más riguroso con los jueces (pese a que las causales son las mismas), por el hecho que ellos son la cara visible de la ley y la justicia. No es irrelevante, en este punto, que una parte significativa de los congresales que deciden sobre el *impeachment* hayan sido abogados y, por lo tanto, profesionales conscientes del daño que puede ocasionar un juez que acepta sobornos o es alcohólico (razón por la que se destituyó a un juez y se acusó a otro). Además, los jueces acusables tienen un mandato de por vida, por lo que no existe la posibilidad de revisar su comportamiento en una elección.

límites. En parte se debe a que el lenguaje constitucional ostensiblemente confina el *impeachment* al poder legislativo. La doctrina de las cuestiones políticas, por su parte, hace aún más improbable que los jueces revisen una acusación constitucional. Un juez destituido lo intentó en 1936, alegando que fue juzgado por una *non impeachable offense*. En este caso la Corte Suprema sostuvo que "el Senado es el único tribunal que puede ejercer jurisdicción sobre los artículos del *impeachment*, presentados contra el demandante, y su decisión es final"; véase TRIBE, *American Constitutional* cit. (n. 15), p. 215. Por cierto que sería muy difícil reinstalar en su cargo a quien ha sido destituido por un cuerpo representativo democráticamente elegido.

Las tres acusaciones dirigidas contra Presidentes de la Unión han suscitado una discusión más profunda que la de los jueces. La primera se interpuso contra Andrew Johnson en 1867, y fue aprobada por la Cámara de Representantes y desechada en el Senado. La segunda se formuló contra Richard Nixon y terminó con su renuncia en agosto de 1974, después que la Comisión Judicial de la Cámara recomendase su acusación y antes que el informe respectivo fuese votado por la sala²⁰. La tercera, entablada contra William Clinton, resultó aprobada en la Cámara y rechazada en el Senado.

En todos estos casos la primacía de factores políticos fue incuestionable. En el *impeachment* de Johnson, la cuestión de fondo era la discrepancia entre el Presidente y la mayoría del Congreso Federal acerca de las estrategias para reconstruir el país después de la guerra de secesión. En el contexto de este conflicto, el Congreso aprobó en 1867 la *Tenure of Office Act*, que impedía la remoción de ciertos funcionarios del Gobierno²¹. En la práctica, esta ley intentaba someter al Presidente a la voluntad del Congreso, a través de un Secretario de Guerra favorable a la mayoría parlamentaria e inamovible. El Presidente Johnson no tenía muchas alternativas políticas para defender su posición y optó por violar la ley, destituyendo al Secretario de Guerra Edwin Stanton. El amplio triunfo de la acusación en la Cámara (ciento veintiséis contra cuarenta y siete) fue seguido del fracaso en el Senado, donde a los republicanos les faltó un voto para completar los treinta y seis votos necesarios para destituirlo. Para algunos, este *impeachment* fue el resultado del abuso de la posición política de la mayoría republicana del Congreso²².

El *impeachment* de Richard Nixon también tuvo lugar en un Congreso federal dominado por la oposición y hostil a su gobierno. En esta acusación, sin embargo, resulta difícil vincular al Congreso con la gestación del problema. Lo anterior no impide observar que el Congreso, después de iniciado su trámite, fue riguroso. Se acusó a Nixon de obstruir la investigación judicial referida al ingreso ilegal a oficinas del partido demócrata, de utilizar servicios federales para investigar y hostigar a rivales políticos y negarse a colaborar con la Comisión Judicial de la Cámara de Representantes. Si bien el Presidente actuó de manera reprobable ocultando información y encubriendo a sus colaboradores, no es sencillo considerar sus faltas como de mayor gravedad política que el abierto incumplimiento de leyes federales por parte de F. D. Roosevelt (leyes de neutralidad) o Ronald Reagan (leyes que prohibieron el apoyo a la contrarrevolución nicaragüense), presidentes que por contar con apoyo partidista no fueron acusados. De todos modos, los cargos eran graves y prueba de ello fueron los seis

²⁰ Nixon renunció cuando, en virtud de una sentencia de la Corte Suprema, fue obligado a entregar a la Comisión Judicial información que hacía previsible su acusación, condena y destitución.

²¹ La ley prohibía al Presidente nombrar o remover ciertos funcionarios y declaraba que su violación constituía una "high misdemeanor". La *Tenure of Office Act*, cabe agregar, era claramente inconstitucional, lo que fue ratificado por la Corte Suprema en 1952 en el caso *Myers vs United States*, POSNER, *An Affair of State*, cit. (n. 14), p. 99.

²² TRIBE, *American Constitutional* cit. (n. 15), p. 218.

representantes republicanos que se sumaron a la mayoría de veintiún demócratas que aprobaron en la Comisión Judicial las tres causales de acusación²³.

En diciembre de 1998, una Cámara de Representantes dominada por los republicanos decidió acusar al Presidente Clinton por perjurio y obstrucción de la justicia. En este caso, fue evidente durante todo el proceso lo forzado de atribuir a una falta moral el carácter de incumplimiento de deberes constitucionales. Sin embargo, primó el criterio partidista republicano, que logró la aprobación de la acusación en la Cámara con un ajustado margen²⁴. En febrero de 1999 el Senado declaró la no culpabilidad del Presidente, nuevamente en una votación estrecha²⁵.

No es casual que el juicio acerca del abuso presidencial haya provenido, en los tres casos, de un Congreso Federal controlado por una mayoría opositora al Presidente. En el caso de Johnson, la base de la acusación fue preparada por el Congreso con la aprobación de una ley que restringía los poderes presidenciales, como se comprobaría después, más allá de lo permitido por la Constitución.

En la práctica, la interpretación del *impeachment* presidencial ha sido amplia o restringida según la conveniencia política del momento. En 1974 los republicanos defendían la interpretación legalista de "*high Crimes and Misdemeanors*", mientras los demócratas, incluidos el propio Clinton, insistían en su lectura con un sentido amplio. En 1998 fueron los republicanos los que sostuvieron la interpretación amplia y los demócratas la restringida²⁶.

Cabe notar que como los acusadores del Congreso han tenido la misma legitimidad política que el acusado Presidente, no ha sido posible utilizar este elemento como fundamento para resolver la acusación. En la medida que no hay un poder mejor calificado que otro para juzgar en "representación del pueblo", sólo subsiste la posibilidad de hacer primar una argumentación jurídica. En ella, una interpretación apoyada en el pensamiento de los padres fundadores impide avanzar más lejos de lo que hemos venido señalando, aunque los intereses partidistas pretendan otra cosa. La práctica del Congreso Federal en las acusaciones presidenciales mencionadas tampoco parece suficiente para construir una interpretación que determine el sentido y alcance de los contenidos constitucionales de la institución. De todos modos, la experiencia alcanza para sustentar afirmaciones tales como que el *impeachment* debe fundarse en la comisión de actos que conlleven un abuso serio o grave de poderes reconocidos por la Constitución y las leyes. O que no es forzoso que la conducta que da lugar a la acusación constituya una violación de la ley. En este sentido, la misma Comisión Judicial que

²³ En la tercera causal siete republicanos apoyaron la acusación.

²⁴ La acusación de perjurio ante el gran jurado fue aprobada por doscientos veintiocho votos contra doscientos seis, la de obstrucción por doscientos veintiuno contra doscientos doce.

²⁵ A favor de su condena por el perjurio votaron cuarenta y cinco senadores y, en contra, cincuenta y cinco. La votación sobre el cargo de obstrucción a la justicia resultó empatada a cincuenta votos. Para condenar a un Presidente, la Constitución exige el voto conforme de los dos tercios de los senadores, esto es, sesenta y siete votos.

²⁶ POSNER, *An Affair of State*, cit. (n. 14), p. 100.

recomendó acusar a Nixon declaró que “la prueba de criminalidad no es ni necesaria ni suficiente para la especificación de las infracciones que dan lugar a la acusación”²⁷.

En suma, parece posible sostener que la aplicación del *impeachment* en los Estados Unidos no ofrece un resultado claro a la luz de los objetivos perseguidos por el constituyente. Así, la interposición de acusaciones contra autoridades políticas como el Presidente de la Unión o un Secretario de Estado, no parece siempre asociada a la comisión de unas infracciones constitucionales de una cierta gravedad, aunque siempre puede vincularse a unas relaciones difíciles entre la mayoría del Congreso y el Ejecutivo. Dicho de otro modo: el examen de los comportamientos abusivos de la autoridad política perseguidos a través de *impeachment* no revela un patrón uniforme de infracciones constitucionales que justificarían la destitución y deja sin respuesta la pregunta acerca de faltas de similar gravedad cometidas bajo condiciones políticas y partidistas más favorables para el Ejecutivo. Por otro lado, la historia de la acusación de jueces federales tampoco permite determinar el catálogo de conductas que constituyen las infracciones graves sancionadas por la Constitución y que, por regla general, debieran ser perseguidas por medio de *impeachment*. En los casos de destitución de jueces mencionados, parecen sumarse los abusos objeto de la acusación y factores políticos y partidistas, lo que aleja a la institución de sus fines constitucionales. La imposibilidad de establecer con precisión el contenido de la “*impeachable offense*” y los correspondientes estándares de acusación y prueba hace difícil sostener el valor de la institución como freno a los abusos de poder.

III. ORIGEN DEL JUICIO POLÍTICO EN CHILE

El *impeachment* no fue la primera respuesta de nuestro constitucionalismo al problema de los abusos de poder. La tradición jurídica española disponía de otras herramientas para el mismo fin. Así, la Constitución Provisoria de 1818 estableció la facultad del Senado de nombrar una comisión, formada por un senador y dos miembros del Tribunal de Apelaciones, para tomar residencia “a todos los empleados del Estado, que por delito o sin él terminan la carrera de sus funciones políticas”²⁸. El primer texto constitucional posterior a la independencia opta, entonces, por seguir la tradición hispánica de la residencia, que como sostiene Bravo Lira, obra por presencia²⁹.

²⁷ TRIBE, *American Constitutional*, cit. (n. 15), p. 220. Edmund Burke, en su alegato inicial en el *impeachment* del Virrey de la India Warren Hastings, lo planteó en los siguientes términos: el juzgamiento de estadistas que abusan de su poder no puede realizarse sobre la base de unas detalladas normas, sino sobre los extensos y sólidos principios de la moralidad. La acusación de Hastings, que se inició en 1786 y concluyó en 1795, fue contemporánea con la convención de Filadelfia y conocida por varios de sus participantes.

²⁸ Artículo 9° del Capítulo III del Título III.

²⁹ Tiene un efecto disuasivo respecto del funcionario que sabe que al término de su carrera, y ya sin la influencia de su cargo, será revisado en sus actuaciones oficiales; BRAVO LIRA, Bernardino, *Historia de las Instituciones Políticas de Chile e Hispanoamérica* (Santiago, 1986), p. 76.

La Constitución de 1822 dice inspirarse en la Constitución norteamericana, aunque Rodríguez Aldea parece más próximo a la Carta de Cádiz en varios tópicos relevantes. Esta dualidad de fuentes se manifiesta en la creación de una especie de juicio político contra los ministros de Estado y en la mantención de la residencia entre las facultades del Tribunal Supremo de Justicia³⁰. Según el primer procedimiento, la Cámara tenía la facultad de declarar haber lugar “a la formación de causa” y el Senado la de “conocer y sentenciar, según su conciencia, ejerciendo un poder racional y de discreción”³¹. No se explicitaron las causales de acusación y, en este sentido, la regulación constitucional patria todavía se encontraba distante del modelo norteamericano.

Ante el fracaso de la Constitución de 1822, el Reglamento Orgánico Provisional acordado en enero de 1823 dispuso la reinstauración de la residencia, a cargo del Tribunal que nombrase el Congreso Nacional³². La Constitución de 1823, por su parte, mantuvo la residencia para algunos funcionarios, en tanto para el Presidente y los ministros estableció procedimientos especiales de remoción³³. Para exigir la responsabilidad a estos últimos, por ejemplo, el Senado debía declarar si ha lugar “a la formación de causa”, para que la Corte Suprema los juzgase sobre “lo puramente ministerial”. Tampoco existía en el texto fundamental un detalle de causales de acusación.

Cabe notar que en abril del año 1823, después de la abdicación de O'Higgins, partidarios de Carrera consultaron al Senado si de conformidad a la Constitución de 1818, podía exigirse responsabilidad al ex Director Supremo³⁴. El Senado dictaminó que sí y nombró a los cinco vocales del Tribunal de Residencia. Durante el proceso, las graves acusaciones contra O'Higgins (que incluían el asesinato de Manuel Rodríguez y dilapidación y robo de la hacienda pública), no fueron mínimamente probadas. En junio del mismo año, el Tribunal de Residencia declaró que correspondía al Ejecutivo decidir acerca del permiso solicitado por O'Higgins para salir del país. Este fue otorgado por Freire con el apoyo del Senado y puso término al intento de juzgar a un gobernante ya depuesto.

El numeral segundo del artículo 47 de la Constitución de 1828 fue el primero en mencionar causales de acusación, radicando el poder de acusar en la Cámara de Diputados y el de condenar o absolver en el Senado. Las causales previstas fueron traición, malversación de fondos públicos y las genéricas de “infracción de la Constitución” y “violación de los derechos individuales”. La Carta también consideraba acusables a los miembros de ambas cámaras y disponía que

³⁰ Artículo 131 y artículo 166 núm. 5, respectivamente.

³¹ El artículo 228 de la Constitución de Cádiz disponía que para hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del despacho, era necesario que las Cortes decretasen “*que ha lugar a la formación de causa*”. El artículo 229 establecía al efecto la obligación de las Cortes de remitir “*al tribunal supremo de Justicia todos los documentos concernientes a la causa que haya de formarse por el mismo tribunal*”, que debía substanciarla y decidirla con arreglo a las leyes.

³² Art. 12. La residencia sólo desapareció en el papel pues la Constitución de 1822 no alcanzó a tener vigencia.

³³ Véanse artículos 147 núm. 6°, 20 y 26.

³⁴ ENCINA, Francisco Antonio, *Historia de Chile* (Santiago, 1983), XVII, pp. 21 - 24.

la condena en el Senado debía ser aprobada por los dos tercios de sus miembros. La institución, aunque trazada con las líneas del modelo norteamericano, siguió marcada por el proceso judicial: la Cámara de Diputados podía “conocer a petición de parte” y declaraba haber “lugar a la formación de causa”; a su turno, el Senado “abre juicio público a los acusados” y tenía el deber de “pronunciar sentencia”. La creación del *impeachment*, no impidió conservar la tradición hispánica: el artículo 128 disponía que todo funcionario público estaba sujeto a juicio de residencia, cuya regulación quedaba entregada a una ley especial (que jamás fue dictada).

La Constitución de 1833 perfeccionó la regulación del juicio político del texto de 1828. La Gran Convención aprobó agregar autoridades al listado de magistraturas acusables (consejeros de estado, generales, intendentes), distinguió causales para cada una y excluyó al Presidente durante su mandato³⁵. La propia Carta reguló con detalle el procedimiento: la Cámara tenía que emitir primero un pronunciamiento de admisibilidad, seguido de la formación de una Comisión de cinco diputados elegida por sorteo, y de un intervalo de ocho, seis o cinco días antes de votar la acusación. Su formalización ante el Senado debía encargarse a dos diputados nombrados por la Cámara. El Senado juzgaba, en el caso de los ministros de Estado, “ejerciendo un poder discrecional, ya sea para caracterizar el delito, ya para dictar la pena”³⁶.

La amplia atribución del Senado fue reformada en 1874, limitándose su poder de caracterizar el delito y su pena³⁷. Asimismo, fue reemplazado el sistema de dos comisiones informantes en la Cámara de Diputados y se estableció la suspensión en el cargo por la aprobación de la acusación en la Cámara.

El procedimiento acusatorio creado en 1833 se utilizó sólo en 1849 contra el ministro José Joaquín Pérez, en 1868 contra miembros de la Corte Suprema y después de terminada la guerra civil de 1891, contra seis ministros de Balmaceda³⁸. La acusación más conocida es la que se entabló en 1868 contra los jueces de la Corte Suprema, entre los que se contaba a Manuel Montt, y que fue desechada por el Senado.

³⁵ Véanse los artículos 38 N° 2, 39 N° 2, 83, 92 a 98 y 107. La exclusión del Presidente del listado de autoridades acusables durante su mandato fue complementada con la posibilidad de acusarlo después de concluido éste “por todos los actos de su administración” en que hubiese vulnerado la Constitución. Guerra observa que la redacción empleada acerca la institución al juicio de residencia; GUERRA, José Guillermo, *La Constitución de 1925* (Santiago, 1929), p. 232.

³⁶ Artículo 98. El Senado adoptó en agosto de 1850 unas reglas para proceder en las acusaciones entabladas por la Cámara de Diputados. Estas fueron redactadas por Andrés Bello y Santiago Etchevers y tienen un claro tenor jurisdiccional; cfr. HUNEEUS, Jorge, *La Constitución ante el Congreso* (Santiago, 1891), II, pp. 471 a 473.

³⁷ La primera propuesta de reforma, cabe resaltar, sólo limitaba el poder del Senado en el sentido de obligarlo a aplicar alguna de las penas establecidas en el Código Penal.

³⁸ La acusación contra Pérez fue interpuesta en agosto de 1849 y la Comisión sorteada para informarla no lo hizo. Los diputados acusadores solicitaron en octubre del mismo año que se tuviera por retirada, a lo que se opuso el propio acusado. Se pidió a la Sala que recomendase a la Comisión el despacho del informe, pero esta nunca volvió a considerar el asunto; HUNEEUS, *La Constitución*, cit. (n. 36), pp. 181 y 182.

La Constitución de 1925 siguió las líneas de la Carta de 1833, eliminando sus aspectos más criticables. Acabó, por ejemplo, con algunas diferencias procedimentales establecidas según la autoridad acusada y con la imposibilidad de acusar al Presidente de la República durante su mandato.

La Carta Fundamental de 1980 mantiene la regulación de 1925, introduciendo contadas modificaciones.

IV. LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL DE PRESIDENTES Y EX PRESIDENTES EN CHILE

Dejando de lado el juicio de residencia contra O'Higgins, encontramos en nuestra historia como Estado independiente tres intentos de juzgar a Presidentes de la República, a los que se pueden sumar dos procedimientos acusatorios asociables al ejercicio del cargo.

El primer procedimiento destitutorio fue el que se inició contra el Presidente Carlos Ibáñez del Campo después de haber abandonado el poder y el territorio nacional en julio de 1931. En agosto de ese año fue acusado, junto con su ex Ministro de Hacienda, por diez diputados, por su responsabilidad en la persecución, expulsión y relegación de parlamentarios de oposición entre 1927 y 1931. Se alegó, entre otras cosas, que tales medidas, adoptadas sin respetar formalidad alguna, constituían un atentado contra la inviolabilidad parlamentaria.

La conformación de la Comisión informante fue difícil. De los cinco diputados sorteados originalmente, cuatro renunciaron por distintos motivos y de sus reemplazos, dos también dimitieron. La defensa del ex Presidente no pretendió negar la veracidad de las acusaciones, sino más bien justificar las medidas adoptadas, que entendió "exigidas en forma pública e incontenible por la inmensa mayoría de los ciudadanos"³⁹. La Comisión decidió recomendar la aprobación de la acusación por la causal de infracción abierta de la Constitución y las leyes.

La ausencia de diputados ibañistas dificultó la aprobación de la acusación, que exigía la mayoría de los diputados en ejercicio. Para completar los votos requeridos para acusar, fue necesario restringir la interpretación del concepto de diputados en ejercicio⁴⁰. La Cámara aprobó por sesenta y dos votos a favor, tres en contra y cinco abstenciones, la acusación de Ibáñez. El Senado aprobó su destitución en octubre del mismo año por treinta y dos votos contra uno. Al no existir la inhabilitación, el único efecto práctico de esta acusación fue remitir los antecedentes a la justicia ordinaria.

En marzo de 1939, diez diputados de izquierda y nacistas, presentaron a la Cámara una acusación constitucional contra el ex Presidente Arturo Alessandri. El principal fundamento de la acusación fueron los hechos conocidos como la

³⁹ Cit. por LOVEMAN, Brian - LIRA, Elizabeth, *Las acusaciones constitucionales en Chile* (Santiago, 2000), p. 32.

⁴⁰ En septiembre de 1931, la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, resolvió que no se consideran diputados en ejercicio los electos no incorporados a la Cámara y los ausentes del país con permiso constitucional; *Repertorio de Legislación y Jurisprudencia: Constitución y Leyes Políticas* (Santiago, 1954), p. 62.

matanza del Seguro Obrero, acaecida en septiembre de 1938. Alessandri, que obtuvo una autorización del Congreso para salir del país el 4 de enero, no estuvo en Chile durante su tramitación y votación. La Comisión informante recomendó aprobar la acusación, argumentando que la violación de los derechos fundamentales de las víctimas podía atribuirse a una orden directa del Presidente Alessandri⁴¹. La acusación se votó en abril de 1939, resultando rechazada en la Cámara por sesenta y seis votos contra cincuenta y tres⁴². Lo cierto es que no se pudo demostrar la intervención del gobernante en la decisión de asesinar a los huelguistas.

En 1956 se inició la única acusación interpuesta contra un Presidente de la República en ejercicio. La presentación de diputados radicales se dirigió, nuevamente, contra Carlos Ibáñez, a quien se acusó de comprometer gravemente el honor y seguridad de Chile, y de infracción a la Constitución y las leyes. La acusación se fundó en su actitud frente a la penetración del peronismo en Chile y en una supuesta persecución de determinados partidos. Durante su debate quedó de manifiesto que no sería capaz de generar apoyo siquiera entre los opositores al gobernante. La acusación fue rechazada en la Cámara por cuarenta y ocho votos, contra treinta favorables a acogerla, y treinta y siete significativas abstenciones.

A las acusaciones anteriores debemos sumar aquellas emprendidas contra ex Presidentes, aprovechando su ulterior desempeño en otros cargos públicos. Así, la acusación de cuatro miembros de la Corte Suprema en 1868, tuvo como principal objetivo la destitución del ex Presidente Manuel Montt. Encina observa que el discurso de uno de los principales acusadores, Vicente Sanfuentes “se desató en cargos contra el gobierno de don Manuel Montt, que nada tenían que ver con el grave abandono de sus deberes por la Corte Suprema de Justicia”⁴³. El trasfondo de la acusación no era otro que la “venganza política” y la preparación del ascenso político de Federico Errázuriz⁴⁴. La Cámara admitió a examen la acusación por cuarenta votos a favor, quince en contra y dos abstenciones. Los capítulos de la acusación, que incluían “no dar audiencia en los días que tiene obligación de darla”, fueron investigados por una Comisión que tenía la clara intención de acumular antecedentes para la condena en el Senado⁴⁵. De los diez

⁴¹ El informe de minoría consideró que no se pudo demostrar que Alessandri cometiese ninguna infracción constitucional.

⁴² Cabe hacer notar que el Juzgado Militar que conoció del asunto condenó a veinte años de presidio mayor a los tres oficiales vinculados directamente con los hechos. Aguirre Cerda, cumpliendo con un compromiso partidista relevante para su elección, los indultó en 1940; LOVEMAN - LIRA, *Las acusaciones constitucionales*, cit. (n. 39), pp. 38 y 39.

⁴³ ENCINA, *Historia*, cit. (n. 34), XXVIII, p. 30. Sanfuentes sostuvo, entre otras cosas, que “la mona, aunque se vista de seda, mona se queda [...] La mona vieja del decenio, que vistió durante diez años el manto del despotismo, se ha calado coquetamente el gorro frigio a lo rojo y se ha puesto a bailar y cantar la Marsellesa al son de los pitos que le tocan los mugrientos muñecos del decenio”.

⁴⁴ La expresión es de Antonio Varas, cit. por LOVEMAN - LIRA, *Las acusaciones constitucionales*, cit. (n. 39), p. 12.

⁴⁵ El informe de minoría del diputado Arteaga consigna que “la acusación ha sido lanza

capítulos de acusación promovidos por la Comisión, la Cámara aprobó seis y rechazó cuatro. El Senado, en resolución dictada el diez de mayo de 1869, desechó la acusación.

En la misma categoría podemos considerar la acusación que en marzo de 1998, presentaron once diputados en contra el ex Presidente Pinochet, en su calidad de General, una vez cesado en el cargo y dentro del plazo de tres meses que entrega la Constitución⁴⁶. Sin duda esta acusación tuvo una relación directa con el ejercicio del cargo presidencial del general Pinochet entre 1973 y 1990, pese a que no podía juzgarse por hechos acaecidos con anterioridad al once de marzo de 1990⁴⁷. El propio texto de la acusación no elude la mención de hechos anteriores a marzo de 1990 y el debate en ambas Cámaras fue abundante en referencias al gobierno militar.

La acusación se cimentó, de manera principal, en un conjunto de declaraciones del ex General y en movimientos de efectivos militares que se interpretaron como contrarios a su carácter de cuerpos no deliberantes⁴⁸. La acusación fue rechazada en votación secreta con los votos de sesenta y dos diputados, contra cincuenta y dos favorables a su aprobación. Parece posible suponer, al tenor de las intervenciones de los diputados de su bancada, que fue la Democracia Cristiana la que impidió el triunfo de la acusación en la Cámara Baja, siguiendo líneas partidistas impuestas por el Presidente Aylwin.

De la revisión de este conjunto de acusaciones, destaca el hecho que, salvo la segunda contra Ibáñez, todas se dirigieron contra Presidentes que ya se habían alejado del poder. La vieja idea de la residencia de examinar, debatir y juzgar todo un período de gobierno es, en realidad, una respuesta a una natural necesidad política. Los acusadores lo han planteado de manera expresa, cuando han sostenido que el objetivo principal de su acción es registrar una memoria oficial o dejar establecida formalmente la verdad⁴⁹.

En la experiencia chilena de este juicio referido a todo un mandato presidencial, el ajuste entre conductas e infracciones constitucionales no parece haber tenido una posición central, al menos para efectos de iniciar y debatir la acusación. Asimismo, ha quedado asentada la posibilidad de que una minoría suscite este examen general, sin ser relevante el interés partidista o político que lo inspi-

da en el juego ardiente de los partidos como un elemento de discordia y excitaciones"; ENCINA, *Historia*, cit. (n. 34), p. 32.

⁴⁶ Su texto consta en el *Diario de Sesiones* correspondiente a la Sesión 9ª de la Legislatura 337, del 9 de abril de 1998.

⁴⁷ Artículo 3º transitorio de la LOC del Congreso Nacional.

⁴⁸ Se estimó que algunas de sus declaraciones perjudicaron la imagen internacional de Chile, comprometiendo de manera grave el honor de la nación, generando incluso una protesta formal de parte de un gobierno europeo. El largo listado de los fundamentos de su acusación incluyó además medidas adoptadas por otros países para impedir su visita, la investigación emprendida por un tribunal español, declaraciones referidas a las violaciones a los derechos humanos, y amenazas a los miembros de las instituciones políticas y al estado de derecho. También se le atribuyó responsabilidad en la realización de ejercicios y reuniones militares que fueron interpretados como presión sobre el Gobierno.

⁴⁹ Véase LOVEMAN - LIRA, *Las acusaciones constitucionales*, cit. (n. 39), p. 38.

ra. Con todo, el uso amplio del mecanismo de la acusación no se ha extendido sobre su votación en la Cámara o en el Senado. En este sentido, el reconocimiento de la necesidad de revisar todo un período presidencial, no ha impedido que el juzgamiento se someta a juicios de conveniencia política que priman sobre criterios partidistas de corto plazo. La primacía de la política sobre el partidismo explica que no hayan prosperado acusaciones contra ex Presidentes incluso cuando éste sólo disfruta del apoyo de una minoría parlamentaria.

V. LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL CONTRA MINISTROS DE ESTADO

Las acusaciones constitucionales iniciadas contra ministros de Estado en el período 1925-1973 exhiben un sesgo partidista más intenso que el observado en procedimientos seguidos contra el Presidente de la República⁵⁰. Las condiciones políticas que permitieron el desarrollo de la mayoría de estas acusaciones no difiere y el resultado de cada una puede asociarse al apoyo partidista que tenía el Gobierno en la Cámara y Senado⁵¹. Por otra parte, no parece posible establecer una relación nítida entre la destitución y la gravedad de las infracciones sometidas a juicio político.

De las más de sesenta acusaciones iniciadas contra ministros de Estado, sólo dieciocho pasaron al Senado, y de éstas, sólo doce resultaron aprobadas. De estas últimas, tres corresponden al período 1925-1970 y seis al período 1970-1973. Las tres destituciones anteriores a 1970 afectaron a gobiernos carentes de un apoyo parlamentario sólido. Así, en noviembre de 1940, fue destituido por el Senado el Ministro del Interior Guillermo Labarca, por veinticuatro votos a favor⁵². El partido Radical de Aguirre Cerda contaba con cincuenta y cuatro diputados y dieciocho senadores, representación insuficiente para proteger a los miembros del Gobierno frente a acusaciones promovidas por la oposición. De hecho, la Cámara aprobó tres de las cuatro acusaciones que se formularon en contra de ministros de Aguirre Cerda.

En octubre de 1957 fueron destituidos los ministros de Relaciones Exteriores y de Justicia. El gobierno de Ibáñez disponía de cerca de cincuenta diputados propios y dependía del apoyo de conservadores y liberales. La condena de los ministros coincidió con un período de debilidad del Gobierno, que no pudo contar con el apoyo de partidos que buscaban una identidad propia en las elecciones de ese año.

El incremento de las acusaciones a partir del año 1970 se explica por el distanciamiento de la Democracia Cristiana de la coalición gobernante. Hasta

⁵⁰ Cfr. ANDRADE GEYWITZ, Carlos, *Elementos de Derecho Constitucional Chileno* (Santiago, 1963), pp. 388 - 392; NOGUEIRA, Humberto, *Análisis crítico del presidencialismo y consideraciones sobre una alternativa de régimen semipresidencial para Chile* (Santiago, 1986), pp. 47 - 49 y 54 - 60; SILVA BASCUÑAN, Alejandro, *Tratado de derecho constitucional* (Santiago, 2000), VI, pp. 152 - 160.

⁵¹ Hasta 1955, más de la mitad de las acusaciones se dirigen contra el Ministro del Interior o ex Ministros del Interior. Esta tendencia se reduce de manera ostensible a partir de 1957 y resurge a partir de 1968.

⁵² No se encontraban en la Sala los parlamentarios de gobierno.

septiembre de 1971, la Democracia Cristiana apoyó a la Unidad Popular, lo que permitió desechar las acusaciones contra los ministros de Justicia (febrero de 1971), Trabajo (abril de 1971) y Economía (septiembre de 1971). En enero de 1972, la Democracia Cristiana cambia su postura y sus votos comienzan a concurrir a la aprobación de las acusaciones interpuestas por diputados de la oposición. Un total de seis ministros (tres ministros del Interior y los de Trabajo, Minería y Economía) resultan destituidos con el mismo apoyo partidista. La repetición del mismo patrón de votación en cinco de las acusaciones aprobadas, permite constatar el predominio de criterios partidistas en ambas fases del procedimiento destitutorio⁵³.

En el período 1990 - 2003, se han tramitado en la Cámara de Diputados cinco acusaciones contra ministros de Estado y una contra un ex ministro. Si bien todas han sido desechadas por la mayoría gubernamental que controló durante esos años la Cámara de Diputados, parece conveniente intentar diferenciarlas. Las acusaciones iniciadas en 1994, contra los ministros de Hacienda y Minería, y 2003, contra el Ministro de Economía, derivan de hechos de funcionarios estatales que tuvieron una amplia repercusión pública y significaron un daño cuantioso al patrimonio fiscal⁵⁴. Las acusaciones de 1991 y 1997 contra los ministros de Transporte y Educación, en cambio, no se apoyaron en hechos equiparables a los mencionados. Por otra parte, la emprendida en 1998 contra el ex Ministro de Obras Públicas Ricardo Lagos, se interpuso conociendo su calidad de candidato presidencial de la alianza de partidos gobernante⁵⁵.

La primera acusación interpuesta después de 1990, fue la que se dirigió contra el Ministro de Transportes y Telecomunicaciones Germán Correa⁵⁶. El principal motivo de la acusación fue que el Ministro no habría aplicado el ordenamiento legal para impedir el funcionamiento no autorizado de múltiples radioemisoras clandestinas. El acusado renunció a deducir cuestión previa, por lo que se debatió y votó la acusación, siendo ésta rechazada por setenta y siete votos, en contra de treinta y tres diputados favorables a su aprobación.

La segunda acusación interpuesta durante el gobierno de Aylwin, se presentó contra los ministros de Hacienda, Alejandro Foxley, y de Minería, Alejandro Hales, en junio de 1994⁵⁷. Los diputados acusadores exigieron la responsabi-

⁵³ La única que tuvo una votación ostensiblemente más baja en la Cámara de Diputados fue la primera de la serie de seis comentada, interpuesta en diciembre de 1971.

⁵⁴ La primera versó sobre inversiones en el mercados de futuros realizadas por un funcionario de Codelco más allá de las autorizaciones concedidas por los directivos de la institución. La segunda sobre el hurto de depósitos y documentos bancarios conservados en custodia por Corfo. En la acusación de 1994 se sostuvo que las pérdidas de Codelco alcanzaron los doscientos setenta millones de dólares; en la del 2003, ciento seis.

⁵⁵ No puede descartarse dentro de sus motivaciones, la respuesta a la acusación interpuesta contra el General Pinochet en abril del mismo año.

⁵⁶ Cfr. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 322ª Legislatura, sesión 6ª, martes 11 de junio de 1991, pp. 531 - 617 y 622 - 626.

⁵⁷ Cfr. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 329ª Legislatura, sesión 11ª, jueves 16 de junio de 1994, pp. 1213 - 1291.

dad de ambos ministros como miembros del directorio de Codelco, alegando que éste debió adoptar oportunamente medidas de control que impidiesen actuaciones como las del operador de futuros Juan Pablo Dávila. Los acusados interpusieron la cuestión previa de que la acusación no reunía los requisitos prescritos por la Constitución, que fue acogida por cincuenta cuatro votos a favor y treinta y ocho en contra.

En 1997, once diputados interpusieron una acusación constitucional contra el Ministro de Educación José Pablo Arellano, por el incumplimiento de la Ley N° 19.070 en lo referido al pago de la asignación de perfeccionamiento a setenta mil profesores⁵⁸. Como en el caso del Ministro Correa, Arellano renunció a interponer una cuestión previa. La acusación fue rechazada por cuarenta y ocho diputados, y apoyada sólo por veinticuatro, siendo por tanto desechada.

En octubre de 1998 diez diputados presentaron acusación constitucional contra el ex Ministro de Obras Públicas Ricardo Lagos⁵⁹. Esta se fundó en la autorización otorgada para tomar posesión de predios expropiados antes del pago de la correspondiente expropiación. El ex Ministro no presentó cuestión previa y sometida a votación la acusación, resultó rechazada por cincuenta y seis diputados, contra treinta y cuatro que estuvieron por aprobarla.

Por último, en marzo del año 2003, diez diputados presentaron una acusación contra el Ministro de Economía y Energía Jorge Rodríguez Grossi, por su responsabilidad en la sustracción de documentos bancarios pertenecientes a CORFO y su traspaso a empresas privadas⁶⁰. Según sus acusadores, el Ministro, como miembro del Consejo de CORFO, no cumplió con su deber de vigilancia, ni con la adopción de medidas oportunas para evitar el daño patrimonial al fisco. El Ministro planteó la cuestión previa que la acusación no cumplía con los requisitos constitucionales, que fue acogida por cincuenta y cinco votos favorables, contra cincuenta y tres diputados que la rechazaron. Cabe notar que la Cámara aprobó la creación de una Comisión Investigadora para esclarecer los mismos hechos y su informe, aprobado también por la Sala, manifestó serias críticas a la gestión gubernamental⁶¹.

Las acusaciones interpuestas contra ministros de Estado desde 1990 siguen la tendencia dominante bajo el régimen de 1925, en el sentido de que en su interposición y votación priman consideraciones de tipo partidista por sobre el inten-

⁵⁸ Cfr. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 335ª Legislatura, sesión 4ª, miércoles 4 de junio de 1997, pp. 43-47; *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 335ª Legislatura, sesión 12ª, jueves 19 de junio de 1997, pp. 18 - 41.

⁵⁹ Cfr. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 339ª Legislatura, sesión 10ª, lunes 26 de octubre de 1998, pp. 9 - 46;

⁶⁰ Cfr. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 348ª Legislatura, sesión 62ª, miércoles 2 de abril de 2003, pp. 10 - 35 y 40 - 88.

⁶¹ La comisión investigadora se constituyó el 19 de marzo de 2003 y su informe fue presentado el 1° de julio del mismo año. El *Informe de la Comisión especial investigadora encargada de analizar el actuar de los organismos del Estado en las irregularidades ocurridas con motivo de las actividades financieras del Grupo Inverlink* responsabiliza a los directivos de CORFO de la falta de vigilancia que permitió la sustracción de documentos bancarios desde sus depósitos.

to de aplicar un criterio técnico-jurídico. Más allá de los hechos, en la aplicación del ordenamiento fundamental comentada, las causales previstas en la Constitución han sido adaptadas a lo que se ha estimado un abuso o negligencia. Este empleo del artículo 48 no sirve para configurar un criterio interpretativo válido para la aplicación futura de la norma, ni siquiera en los aspectos más elementales.

VI. LA ACUSACIÓN CONSTITUCIONAL EN CONTRA DE JUECES

La posición de los jueces en el procedimiento de acusación constitucional es distinta de la de presidentes y ministros. Están incluidos en el listado de autoridades acusables, pues parece conveniente disponer un mecanismo de remoción para el caso en que incurran en abusos. Utilizando en parte el razonamiento que Montesquieu emplea para justificar el juzgamiento de los nobles por el parlamento, podría pensarse que la aplicación del *impeachment* a los jueces superiores se fundamenta en el peligro de que ellos mismos podrían no querer o no poder destituir a sus pares. Este peligro ha impulsado entregar la competencia para destituir a los altos magistrados al legislativo u otros órganos, con o sin los procedimientos del *impeachment*. Así, por ejemplo, en el Reino Unido, según la *Supreme Court Act* de 1981, los jueces de la *High Court* y la *Court of Appeal* pueden ser removidos por una acusación presentada por la Reina a ambas cámaras del Parlamento, cuando pierden el buen comportamiento⁶². En Canadá, los jueces de los tribunales superiores pueden ser removidos por acuerdo de ambas cámaras en el caso de mala conducta, a petición del Gobernador⁶³.

Establecida la conveniencia de entregar la competencia para conocer de los posibles abusos de los jueces de los altos tribunales a un poder distinto del judicial, parece un paso lógico asirse del procedimiento desarrollado para el *impeachment*, al menos en el caso de los presidencialismos. Sin embargo, varios factores conspiran contra la adaptación del *impeachment* a la necesidad concreta de evitar los excesos de las magistraturas superiores y terminan por transformarlo en una institución informe.

Por un lado, notemos que las causales de *impeachment* establecidas por el constituyente se han dejado abiertas para preservar su utilidad ante cualquier tipo de abusos cometidos por autoridades políticas. En el caso de los jueces la

⁶² Esta norma reemplazó la regla de la *Act of Settlement* de 1700. Los jueces de la *House of Lords* tienen similar protección en virtud de la *Appellate Jurisdiction Act* de 1876. Como es sabido, la función de la Reina en el procedimiento es ejercida por el Gobierno. Sólo una vez se ha destituido a un juez (a Jonah Barrington, un juez irlandés, en 1830); WADE, William - FORSYTH, Christopher, *Administrative Law* (Oxford, 2000), p. 74.

⁶³ Sección 99 de la *Constitution Act* de 1867. Esta regla sigue la *Act of Settlement* de 1701. La interpretación de la disposición ha sido discutida y algunos entienden que establece dos procedimientos distintos de remoción. Si bien se han iniciado acusaciones en el Parlamento, nunca se ha removido a un juez de un tribunal superior (aunque en 1967 el juez Leo Landreville renunció después de iniciado el procedimiento en la Cámara de los Comunes). Desde 1985, el Consejo Judicial Canadiense debe investigar inicialmente los reclamos que podrían dar lugar a la remoción; HOGG, Peter, *Constitutional Law of Canada* (Scarborough, 1999), pp. 176 - 177, y WARD, Norman, *Dawson's The Government of Canada* (Toronto, 1987), p. 270.

amplitud de las causales previstas también pretende evitar el riesgo de impunidad generado por una enunciación taxativa de infracciones, pero, a diferencia de las restantes causales, no se relaciona con la necesidad de perseguir una responsabilidad política. El juez no debe actuar siguiendo criterios políticos ni partidistas en ninguna circunstancia y, por consiguiente, mal podría destituírse por una falta de esta índole. Es evidente que en el ejercicio de su cargo puede incurrir en abusos graves, pero éstos se emparentan con su deber ministerial y no con una responsabilidad política equiparable a la del Presidente o sus ministros.

La necesidad de vincular la destitución de un juez superior a infracciones de raíz ministerial no parece cuestionarse en la práctica y de ahí que no sea fácil encontrar acusaciones que se fundamenten sólo en faltas de tipo político. La ausencia de elementos políticos priva a este *impeachment* de un conjunto de criterios de valoración que podrían servir para fundar las decisiones de acusar, condenar o absolver. Esto contrasta, por ejemplo, con el juicio político de un Presidente o de un ministro, que puede apoyarse legítimamente en la opinión popular acerca de lo acertado o errado del actuar del acusado. Además, la acusación suele no ser asociable con los objetivos electorales de los partidos políticos, lo que impide el control ciudadano sobre la forma como sus representantes cumplen su función de jueces. La falta de una guía nítida de actuación para los acusadores y el acusado hace que el resultado del *impeachment* de jueces sea, con frecuencia, impredecible, a diferencia de lo que acaece con la acusación dirigida contra un presidente o ministro de Estado.

La ausencia de medios de apoyo para dimensionar la gravedad de la infracción que sirve de base a la acusación se ve aumentada por la naturaleza del tribunal que conoce del *impeachment*. Se trata de un tribunal de políticos, que no está calificado, y la más de las veces, ni siquiera interesado, para realizar un examen jurídico riguroso de infracciones de raíz ministerial. Se trata de un tribunal, además, que disfruta de una legitimidad representativa que el juez no puede invocar, ni cuestionar. La posición institucional del parlamento le permite realizar la interpretación que estime pertinente para ajustar conductas con causales, incluyendo aquella que oculta un reproche de tipo político no explicitado. El uso político o partidista de la acusación constitucional contra jueces superiores, que puede encubrirse de mejor o peor manera como falta ministerial, se intuye en numerosos casos en el derecho comparado⁶⁴. Ante una acusación de este tipo, los jueces carecen de una base de apoyo partidista propia (a diferencia de autoridades políticas) y su única defensa posible puede ser de índole ministerial,

⁶⁴ En los Estados Unidos, el juez West H. Humphreys fue destituido por negarse a constituir tribunal y por realizar la guerra contra el gobierno de los Estados Unidos. Si bien fue una acusación inserta en el conflicto de secesión, ella versó, en el fondo, sobre dos deberes ministeriales: celebrar audiencia y actuar de manera imparcial. En Argentina se destituyó en 1947 a cuatro de los cinco miembros de la Corte Suprema. Si bien la causa invocada para la remoción fue el apoyo de la Corte al gobierno militar de Uriburu, contrario a la Constitución, se sostiene que la razón de fondo fue la previsible oposición del tribunal a las leyes de reforma que pretendía iniciar Juan Domingo Perón. En el año 2002 se plantearon en este país doscientas veintisiete solicitudes de juicio político contra miembros de la Corte Suprema federal.

esto es, referida al cumplimiento de los deberes impuestos por el ordenamiento jurídico. Una defensa política podría entenderse como un reconocimiento de la legitimidad de una acusación política y en tal discusión, la posición del juez sería, probablemente, débil.

La configuración constitucional del *impeachment* no ofrece respuesta a la ausencia de parámetros fijos y estables de juzgamiento, ni una solución frente al empleo político o partidista del procedimiento. Por consiguiente, no puede preverse su utilización en contra de la independencia de los jueces⁶⁵. De todos modos, el esfuerzo del parlamento parece, casi siempre, dirigido a demostrar la comisión de faltas vinculadas al ejercicio de la función jurisdiccional, cualesquiera sean las razones que motivan la votación de las cámaras. Al menos en la superficie, las causas de destitución de jueces federales en los Estados Unidos sugiere esta intención: inestabilidad mental, intoxicación en el estrado, relaciones de negocios impropias con litigantes, favoritismo en el nombramiento de síndicos de una quiebra, ejercicio de abogado siendo juez, evasión tributaria, perjurio y soborno.

Los problemas comentados pueden observarse desde temprano en la experiencia constitucional chilena. Ya bajo la vigencia de la Constitución de 1833 se sostuvo que la causal aplicable a los jueces se encontraba acotada por la ley, lo que se hacía para alejarla de la discrecionalidad propia de la responsabilidad política. Huneeus respondió en 1891 que el “delito” de notable abandono de deberes “lo crea la Constitución”, por lo que las conductas acusables no tenían que ser constitutivas de delito⁶⁶. Asimismo, en 1868, Domingo Santa María afirmó que los diversos actos que significan incumplimiento “tienen nombres especiales” y que la Constitución los había deslindado y sometido a jurisdicciones especiales, sometiendo a los jueces a las mismas reglas que los demás ciudadanos⁶⁷. Según Santa María, en el resto de los incumplimientos de deberes la Constitución encargó a la Cámara de Diputados que acuse y al Senado que juzgue. Por consiguiente, es claro que pueden ser objeto de acusación tanto actos constitutivos como actos no constitutivos de delito.

La primera acusación contra magistrados de tribunales superiores de justicia ya fue comentada en la sección dedicada al Presidente de la República. Luego, en 1891, después del triunfo de la revolución, se intentaron varias acusaciones constitucionales contra magistrados de tribunales superiores de justicia. Sin embargo, pese a su aprobación por la Cámara de Diputados, la destitución de

⁶⁵ En Chile, los jueces acusados alegan que el Congreso Nacional carece de facultades para pronunciarse acerca de la interpretación de la ley realizada por los magistrados, labor que la Constitución reserva de manera exclusiva a los tribunales de justicia y que sólo puede ser objeto de revisión a través de los delitos ministeriales. Estévez entiende que esta doctrina fue ratificada en la acusación de 1933; ESTÉVEZ, Carlos, *Elementos de Derecho Constitucional Chileno* (Santiago, 1949), p. 201. Por cierto que puede invocarse esta defensa, pero nada impide el predominio de la interpretación política de las cámaras acerca de sus propias facultades.

⁶⁶ HUNEEUS, *La constitución*, cit. (n. 32), pp. 190 y 216 - 217.

⁶⁷ *Repertorio de Legislación y Jurisprudencia: Constitución y Leyes Políticas* (Santiago, 1954), p. 60.

jueces partidarios de Balmaceda no prosperó. En 1933 se intentó una acusación contra los miembros de la Corte Suprema, que fue rechazada el 28 de junio⁶⁸.

En 1961 se presentó una acusación contra los ministros Illanes y González del Tribunal Calificador de Elecciones, que lo integraban en tanto miembros de la Corte Suprema. Dicha acusación fue rechazada por la Cámara de Diputados el 31 de mayo, por tratarse de un órgano distinto del sometido a responsabilidad constitucional. En 1967 una nueva acusación contra trece ministros de la Corte Suprema fue rechazada por la Cámara de Diputados⁶⁹. El año 1969 se inició una acusación contra el ministro de la Corte de Apelaciones de Talca, Manuel Ruiz-Aburto, que fue desechada por el Senado⁷⁰.

A partir de 1990 y hasta septiembre del año 2004, se han interpuesto catorce acusaciones contra magistrados de tribunales superiores de justicia, las que incluyen trece contra miembros de la Corte Suprema y una contra un juez de la Corte Marcial.

La acusación que inicia un conjunto de juicios políticos contra jueces se entabló en 1992 contra tres ministros de la Corte Suprema (Hernán Cereceda, Lionel Beraud, Germán Valenzuela) y contra un ministro de la Corte Marcial (Fernando Torres Silva, Auditor General del Ejército⁷¹). Esta fue presentada por diez diputados de partidos de la Concertación (Demócrata Cristiano, Socialista y Por la Democracia) por acciones y omisiones de estos magistrados en casos de violación de derechos humanos vinculados al gobierno militar⁷². La acusación

⁶⁸ Contra once ministros de la Corte Suprema y su Fiscal (Abraham Oyanedel, Humberto Trucco, Carlos Alberto Novoa, Romilio Burgos, Gregorio Schepeler, Alfredo Rondanelli, Guillermo Silva, Mariano Fontecilla, José Hermosilla, Eulogio Robles, David Carvajal y Eduardo Erazo)

⁶⁹ Contra Osvaldo Illanes, Manuel Montero, Ramiro Méndez, Eduardo Varas, Enrique Urrutía Manzano, José María Eyzaguirre, Víctor Ortiz, Eduardo Ortiz, Israel Bórquez, Ricardo Martín, Rafael Retamal, Luis Maldonado y Juan Pomés. Se formularon numerosos cargos referidos a la sustanciación de recursos de queja, procesos criminales, amparo, prevaricación, prisión preventiva, etc. La acusación explicitaba su fundamento político, alegando que la Corte Suprema era un obstáculo para el progreso jurídico y la justicia social, censora de las opiniones políticas e intocable. Fue de particular relevancia para la acusación presentada la aprobación del desafuero del senador Carlos Altamirano, por injurias al Presidente de la República.

⁷⁰ Entre otras razones, por comprar derechos litigiosos en su jurisdicción y abusar de su posición entablado querellas posesorias y juicios reivindicatorios, y por la adquisición de pertenencias mineras y acciones de sociedades mineras, infringiendo la prohibición del Código Orgánico de Tribunales.

⁷¹ No ha sido objeto de discusión la calidad de magistrados de los tribunales superiores de justicia de los jueces que integran las Cortes marciales del Ejército, Aviación, Marina y Carabineros; SILVA BASCUÑÁN, Alejandro, *Tratado de derecho constitucional* (Santiago, 1963), II, p. 103.

⁷² El traspaso del proceso sobre la desaparición de Alfonso Chanfreau a la justicia militar, la constitución de la tercera sala de la Corte Suprema con el Auditor General del Ejército en un caso que había sido conocido por el mismo magistrado en primera instancia como Fiscal, y el retraso en la emisión de la sentencia en el mismo asunto. Cfr. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 325ª Legislatura, sesión 37ª, viernes 8 de enero de 1993, pp. 6-74 y 88-118; *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 325ª Legislatura, sesión 38ª, viernes 8 de enero de 1993, pp. 6 - 101.

fue conocida por una Comisión informante integrada por dos diputados de la Democracia Cristiana, uno del Partido Socialista, uno de Renovación Nacional y otro de la Unión Demócrata Independiente. El informe de mayoría, fue condenatorio, y el de minoría, suscrito por los dos diputados de la Alianza por Chile, absolutorio. Los cuatro acusados dedujeron cuestión previa que fue rechazada por sesenta y dos votos contra cuarenta y dos. En su pronunciamiento de fondo, la Cámara de Diputados aprobó por sesenta y seis votos contra treinta y nueve la acusación, siguiendo las respectivas posiciones de partido.

En el Senado, luego de escuchar a tres diputados y a la defensa de los acusados, se debatieron los tres capítulos de la acusación⁷³. Conforme al artículo 51 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, se votó por separado cada capítulo de la acusación respecto de cada uno de los acusados. Dicha votación, en sus líneas generales, respetó la lógica partidista imperante en la Cámara. Rompiendo con ella, el apoyo de tres senadores de Renovación Nacional (Ortiz de Filippi, Pérez Walker y Piñera Echeñique) permitió la aprobación del tercer capítulo de la acusación contra el ministro Cereceda⁷⁴. Los restantes acusados, en ajustadas votaciones, resultaron absueltos.

En octubre de 1996 once diputados del Partido Socialista y del Partido por la Democracia entablaron una acusación en contra de cuatro ministros de la Corte Suprema (Eleodoro Ortiz, Enrique Zurita, Guillermo Navas y Hernán Álvarez)⁷⁵. La principal causa de la acusación fue la aplicación de la ley de amnistía en el caso de Carmelo Soria, un funcionario internacional que gozaba de protección diplomática. El informe de mayoría de la Comisión informante, integrada por tres diputados de Renovación Nacional, uno de la Unión Demócrata Independiente y otro del Partido por la Democracia, propuso rechazarla por cuatro votos contra uno. Los acusados interpusieron por escrito cuestión previa, que fue rechazada por sesenta y tres votos contra cuarenta y seis. Después de sometida a un breve debate la cuestión de fondo, los diputados de la Democracia Cristiana apoyaron el rechazo de la acusación, con lo que la iniciativa de partidarios de gobierno

⁷³ Cfr. *Diario de Sesiones del Senado*, 325ª Legislatura, sesión 26ª, miércoles 20 de enero de 1993, pp. 3490 - 3516; *Diario de Sesiones del Senado*, 325ª Legislatura, sesión 27ª, miércoles 20 de enero de 1993, pp. 3521 - 3630.

⁷⁴ No fueron muchos los argumentos esgrimidos en particular contra el ministro Cereceda. El senador Piñera, resaltó, utilizando una información entregada por los diputados, que el ministro Cereceda habría mentido en la declaración que envió a la Cámara. Además sostuvo que su responsabilidad como presidente de la sala era mayor. Durante el debate de otra acusación (la dirigida contra los ministros Ortiz, Zurita, Navas y Álvarez), el diputado Ríbera, también de Renovación Nacional, señaló que en la acusación de Cereceda "hubo alegaciones de pasillo que no se invocaron en la Sala y que, sin embargo, muchos las tuvieron presentes". Después de destituido por el Senado, el ex Ministro Cereceda interpuso un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de Valparaíso para intentar revertir su condena. Sin embargo, éste fue desechado. Igual suerte corrió su querrela por injurias graves contra el diputado Jaime Campos, por expresiones proferidas durante la tramitación de la acusación.

⁷⁵ Cfr. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 334ª Legislatura, sesión 1ª, martes 1 de octubre de 1996, pp. 11 - 23 y 72 - 125; *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 334ª Legislatura, sesión 2ª, martes 1 de octubre de 1996, pp. 7 - 53.

resultó derrotada por setenta y tres votos contra treinta y dos.

En julio de 1997, se interpuso una acusación constitucional contra el Presidente de la Corte Suprema, Servando Jordán⁷⁶. Esta fue promovida por diez diputados de la Unión Demócrata Independiente sobre la base de la intervención personal del acusado en procesos sobre tráfico de estupefacientes y en amenazas contra el diputado Carlos Bombal⁷⁷. La Comisión informante estuvo formada por dos diputados de Renovación Nacional y por tres de la Democracia Cristiana, los que por mayoría recomendaron declarar no ha lugar a la acusación⁷⁸. La votación en sala de la acusación arrojó un empate a cincuenta y dos votos, y una abstención⁷⁹. Por consiguiente, no se alcanzó la mayoría requerida para su aprobación. Tanto la discusión como la votación de este juicio constitucional revelan que sobre él no existió una división partidista clara.

En agosto de 1997, diez diputados del Partido Socialista y del Partido por la Democracia interpusieron acusación constitucional en contra los ministros de la Corte Suprema Servando Jordán, Marcos Aburto, Enrique Zurita y Osvaldo Faúndez⁸⁰. El principal cargo que se formuló a los acusados fue la tramitación irregular y fraudulenta de un recurso de queja presentado por la defensa de Luis Correa Ramírez, un colombiano vinculado al grupo narcotraficante conocido como Cartel de Medellín. Los ministros acusados formaron parte de la Tercera Sala de la Corte Suprema, que de oficio rectificó el 13 de mayo de 1991 la resolución que rechazaba la queja fallada el 17 de abril, y ordenó la libertad provisional bajo fianza del procesado. Correa Ramírez, después de dos años de cumplir con las exigencias de la libertad provisional, huyó. El juicio seguido en su contra en rebeldía, terminó con una condena de diez años de presidio mayor. La Comisión informante, compuesta por tres diputados del Partido por la Democracia y dos de Renovación Nacional, recomendó por cuatro votos contra uno, rechazar la acusación interpuesta. Los acusados dedujeron cuestión previa que fue desechada por sesenta votos contra dieciocho. En su pronunciamiento

⁷⁶ Cfr. *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 335ª Legislatura, sesión 26ª, viernes 25 de julio de 1997, pp. 8 - 142 y 159 - 386.

⁷⁷ Los procesos en los cuales intervino el Ministro Jordán fueron los seguidos contra Luis Torres Romero, Rita Moreno y Mario Silva Leiva. Se le acusó de interrogar a dos actuarios sobre irregularidades en un proceso en curso y adoptar una resolución en una causa en trámite en un tribunal inferior, al margen de todo procedimiento previsto en el ordenamiento jurídico. En el debate de la acusación, un diputado de la Concertación vinculó su interposición a la participación del Ministro Jordán en el fallo del caso Letelier.

⁷⁸ Los dos diputados de Renovación Nacional y uno de la Democracia Cristiana propusieron su rechazo, en tanto los dos restantes, su aprobación.

⁷⁹ La votación fue difícil, pues se temía que las abstenciones, al aumentar el registro del número de diputados presentes, elevase la cantidad de votos requeridos para aprobar la acusación, conduciendo a un resultado no deseado por la mayoría. La solución final, recomendada desde la Mesa por su presidente Gutenberg Martínez, fue solicitar a quienes pensaban abstenerse "apagar su aparato electrónico de votación", para quedar como ausentes y así no reajustar el quórum de aprobación.

⁸⁰ *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 335ª Legislatura, sesión 30ª, jueves 7 y viernes 8 de agosto de 1997, pp. 9 - 312 y 140 - 205.

de fondo, la Cámara rechazó la acusación por cuarenta y nueve votos contra veinticuatro favorables a acogerla. Como en el caso anterior, los votos no parecen responder a un criterio partidista definido⁸¹.

En agosto del año 2000, diez diputados de la Unión Demócrata Independiente y Renovación Nacional interpusieron una acusación constitucional en contra del Ministro de la Corte Suprema Luis Correa Buló⁸². La presentación se cimentó en la intervención del acusado en procesos sobre narcotráfico y en relaciones personales establecidas con personas vinculadas a este ilícito⁸³. La Comisión, formada por dos diputados del Partido Demócrata Cristiano, dos del Partido por la Democracia y uno de Renovación Nacional, propuso rechazar la votación por cuatro votos contra uno. El acusado hizo expresa renuncia a interponer cuestión previa. La acusación fue rechazada por sesenta diputados, frente a cuarenta y cinco favorables a aprobarla. La acusación respetó las líneas partidistas esperables, con la excepción de tres diputados de la Democracia Cristiana que se abstuvieron como crítica a las actuaciones de Correa Buló. En abril del año 2001 el Ministro Correa Buló fue destituido por la Corte Suprema de conformidad con el artículo 77 inciso tercero de la Constitución. El mal comportamiento del juez se constató, entre otros, a propósito de algunos de los hechos denunciados en la acusación constitucional desechada.

VII. CONSIDERACIÓN FINAL

Hacia el siglo XVII los políticos ingleses comprobaron que el *impeachment* no era una institución útil. Como el constitucionalismo inglés no suele emplear la técnica de la derogación, sino que prefiere la sustitución y el desuso, el procedimiento siguió existiendo. Aunque se usó de manera esporádica a lo largo del siglo XVIII, lo cierto es que otras expresiones de la confianza parlamentaria ocuparon su lugar en las relaciones políticas entre comunes y Gobierno.

Los norteamericanos incluyen el *impeachment* en la Constitución de 1787, siguiendo su propia experiencia colonial y la tradición de Westminster. La insti-

⁸¹ Apoyaron la acusación la mayoría de los parlamentarios de los partidos que la promovieron, pero también algunos diputados de la Unión Demócrata Independiente, Democracia Cristiana y Radical. Se opusieron parlamentarios de Renovación Nacional, la Unión Demócrata Independiente, la Democracia Cristiana, Partido por la Democracia y Radical.

⁸² *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 342ª Legislatura, sesión 37ª, martes 12 de septiembre de 2000, pp. 38 - 40; *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 342ª Legislatura, sesión 38ª, miércoles 13 de septiembre de 2000, pp. 10 -32 y 33 - 96; *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 342ª Legislatura, sesión 39ª, miércoles 13 de septiembre de 2000, pp.11 - 70.

⁸³ Los hechos de mayor importancia que sustentaron la acusación fueron la supuesta interferencia de Correa Buló en un proceso por tráfico de drogas seguido contra su hermana Gilda y un viaje de vacaciones del Ministro, con pasajes obsequiados por una línea aérea nacional, en compañía de un abogado defensor de narcotraficantes. También se le acusó de tráfico de influencias en beneficio de algunos empresarios sometidos a proceso. Algunos diputados de la Concertación hicieron notar que Correa Buló sistemáticamente apoyó una interpretación restrictiva de la ley de amnistía.

tución se creó junto con una serie de mecanismos dirigidos a evitar el abuso de poder. Los constituyentes entendían que el *impeachment* no debía ser empleado para imponer la voluntad política del Congreso sobre los restantes poderes, pues en tal caso el peligro de abuso, en vez de disminuir, se acrecentaba. De ahí que estableciese reglas que dificultan su uso con meros fines partidistas.

En el trabajo revisamos parte de la experiencia norteamericana y chilena del juicio político con el propósito de evaluar los resultados de la regulación del *impeachment* de 1787. El aspecto de mayor interés ha sido la capacidad de las reglas del *impeachment* para superar las dificultades que el constitucionalismo inglés consideró insalvables y que motivaron el desarrollo de otros mecanismos.

En los casos que hemos resumido en nuestra exposición, parece claro que la existencia de causales abiertas de acusación y de un tribunal juzgador compuesto de representantes de partidos políticos, no propician el cumplimiento de los objetivos declarados del *impeachment*. Las acusaciones, en la práctica, casi siempre pueden explicarse por las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, y los partidos mayoritarios que controlan este último; la misma explicación no resulta satisfactoria si nos apoyamos en el contenido o gravedad de las infracciones perseguidas. Las conductas u omisiones objeto de acusación no son el punto de referencia principal para el estudio del *impeachment*, a diferencia de los que ocurre con los comportamientos que configuran crímenes y delitos. Una historia del juicio político que sólo atienda a las infracciones que han dado lugar a acusación o destitución exhibiría un listado muy disímil de actos de autoridad. No sería raro que dicho listado no coincidiese con las actuaciones de autoridad cuya constitucionalidad puede ponerse en tela de juicio.

En las acusaciones dirigidas contra presidentes, comprobamos una cierta prudencia por parte de las cámaras. Aunque la mayoría parlamentaria tenga la intención de hacer primar su voluntad política, su actuar se encontrará sofrenado por el carácter de representante popular del acusado, cuya destitución podría iniciar un conflicto constitucional y político incontrolable. La situación es distinta cuando se ha acusado a un gobernante que ha dejado el poder. En este supuesto no está en discusión la permanencia en el poder de un representante del pueblo, y la posición de los juzgadores admite, sin dificultad, el uso "testimonial" o de registro histórico de la institución.

Las acusaciones contra ministros de estado han sido, al menos en la experiencia chilena, un campo relativamente abierto de lucha política y partidista. Como no se trata de autoridades que cuenten, por sí mismas, con legitimidad democrática, las cámaras parlamentarias dominadas por una mayoría contraria al gobierno, disfrutaban de mayor libertad para decidir cómo ejercen su competencia. En este contexto, podrían percibir la conveniencia electoral de emplear *impeachment* para desgastar o destituir rivales políticos. Las previsiones originadas en el constitucionalismo norteamericano dirigidas a evitar este desvío de poder no se han demostrado capaces de limitarlo. Como en el caso de los presidentes, parece difícil vincular la aplicación de la institución a unas determinadas infracciones graves y muy fácil asociarla a la debilidad de la bancada pro gubernamental.

A diferencia de las anteriores, las acusaciones contra jueces superiores no pueden relacionarse, de manera regular y directa, con conflictos partidistas o entre poderes. El sustrato o base de la acusación tiende a ser una falta de tipo ministerial de carácter grave y, en este sentido, su empleo se aproxima a las intenciones del constituyente. Sin embargo, la ausencia de causales precisas y la falta de un régimen de prueba reglada, unida a que tanto el inicio del procedimiento como su juzgamiento corresponde a parlamentarios, permiten cuestionar su eficacia como mecanismo represivo de las infracciones que se pretende evitar. No existe certeza que un determinado comportamiento dará origen a la destitución, aun cuando sea similar a aquél que en el pasado la justificó. Asimismo, el resultado de la acusación podría no guardar proporción con las características de la infracción. En esta línea, no puede dejar de notarse que la previsión de los efectos electorales derivados de la decisión de la mayoría parlamentaria podría servir para juzgar, una misma falta, de manera rigurosa o benévola. Por esta razón, en el caso de los jueces, no puede asegurarse que la institución será efectiva en el futuro para precaver o reprimir abusos en el ejercicio del cargo.

En suma, la experiencia del *impeachment* en los presidencialismos chileno y norteamericano no parece contradecir, de manera inequívoca, la conclusión a la que se llegó en Inglaterra en el siglo XVII, esto es, su limitada utilidad.

[Recibido el 28 de octubre de 2004 aceptado el 3 de enero 2005].