



La acusación constitucional en el sistema político.

Potenciales implicancias de su aplicación como mecanismo de control político

Autor

Andrea Vargas Cárdenas
Email: avargas@bcn.cl
Tel:(56)2-2 270 1871 (Stgo.)
(56)32-226 3174 (Valpo).

ASESORÍA TÉCNICA PARLAMENTARIA

ÁREA DE GOBIERNO, DEFENSA
Y RELACIONES
INTERNACIONALES

Nº SUP: 116509

Resumen

La acusación constitucional en los sistemas políticos de carácter presidencial ha sido concebida y aplicada como un mecanismo de control político que la legislatura ejerce respecto de otras autoridades de gobierno, asegurando así la separación y el equilibrio entre los Poderes del Estado.

Al aprobarse una acusación constitucional en juicio político su efecto es la destitución del acusado. Por esta razón, se le considera como una de las herramientas de control más fuertes del modelo republicano. No obstante, su utilización se limitaría a circunstancias políticas muy acotadas, particularmente en casos de crisis, donde sirve como una válvula de escape a la presión sobre el gobierno, cuando la autoridad presidencial ha sido socavada.

El proceso político que conlleva el ejercicio de esta facultad puede reflejar el funcionamiento global del sistema democrático representativo. Por tanto, no ejercitar esta atribución podría en última instancia llevar a pensar que su uso es vagamente ilegítimo y sin precedentes.

Más allá de estas apreciaciones, cabe considerar que las implicancias de este mecanismo requieren que éste se encuentre adecuado a las actuales exigencias del debido proceso y que se extienda a otras autoridades para hacerles exigible la responsabilidad política en un sistema democrático.

Introducción

El presente informe tiene por objeto analizar las principales implicancias de la aplicación del mecanismo de acusación constitucional en sistemas políticos de carácter presidencial, desde la perspectiva de la ciencia política, recurriendo a las visiones de diversos autores en la materia.

Cabe destacar que este documento ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. El tema que aborda y sus contenidos están delimitados por los parámetros de análisis acordados y por el plazo de entrega convenido. No es un documento académico y se enmarca en los criterios de neutralidad, pertinencia, síntesis y oportunidad en su entrega.

La acusación constitucional como mecanismo de control político

La acusación constitucional es un mecanismo de control político de orden constitucional que faculta al Congreso a entablar un juicio político o *impeachment* en contra de determinadas autoridades de Gobierno para exigirles responsabilidad política respecto del ejercicio de sus cargos.

Este mecanismo, de raíz anglosajona, se sustenta en el principio de equilibrio entre los Poderes del Estado, y su aplicación en los sistemas presidenciales de gobierno en América Latina deriva principalmente del constitucionalismo norteamericano. Así, en palabras de Alexander Hamilton, uno de los Padres Fundadores de la Constitución estadounidense, señala que el juicio político atañe a:

“Aquellos delitos que proceden de la mala conducta de los hombres públicos o, en otras palabras, del abuso o violación de alguna confianza pública. Son de una naturaleza que puede denominarse, con peculiar propiedad, política, ya que se relacionan principalmente con las lesiones hechas de inmediato a la sociedad misma” (Hamilton, *Federalist* 65, 1788).

Sobre esta concepción, en forma más reciente, H. Lowell Brown ha indicado que la falta de especificidad de los constituyentes norteamericanos respecto de definir aquellas conductas que podrían ser constitutivas de un juicio político, se fundamenta en la naturaleza política de la acusación constitucional, y que precisamente es a través de la luz de su aplicación histórica, amparada en el parlamentarismo inglés, que el entendimiento adoptado sobre este mecanismo conducente a la destitución presidencial apela a “proteger a la República de la arbitrariedad del “monarca elegido” y de este modo preservar el orden constitucional” (Brown, 2010: 2).

De acuerdo a Francisco Zúñiga, la acusación constitucional “es un instituto de garantía de la Constitución que permite hacer efectivo el principio de responsabilidad constitucional de funcionarios y magistrados singularizados”, cuyo objetivo no es el castigo del funcionario, sino según la doctrina norteamericana “la protección de los intereses públicos contra el peligro u ofensa por el abuso del poder oficial, descuido del deber o conducta incompatible con la dignidad del cargo” (200). Adolfo Constenla señala que, como contrapartida a ciertos privilegios y prerrogativas que poseen los mandatarios en función de los cargos y funciones que desempeñan, tienen también ciertos deberes y controles legalmente establecidos para hacer cumplir su mandato (2013: 221), al respecto, “la responsabilidad política tiene que ver con la justicia de carácter constitucional, es decir, implica la responsabilidad frente al Estado frente a la forma de controlar el poder (222).

En un sentido amplio, según Aníbal Pérez Liñan, el juicio político es “todo proceso legal por el cual el Congreso delibera para remover al presidente de su cargo” (Pérez Liñan, 2000: 68). En el mismo enfoque, Brown argumenta que:

“Una de las características más notables del engranaje de autoridades creado en la Constitución de Estados Unidos es que los más altos funcionarios del ejecutivo y de las ramas judiciales del gobierno federal pueden ser destituidas por un tercero, una rama coordinada, la legislatura, a través del juicio político en la Cámara de Representantes y con la convicción del Senado” (Brown, 2010: 1).

De este modo, el instituto del *impeachment* según señalan Gutenberg Martínez y Renee Rivero “ha sido una opción a favor de una rígida separación de poderes y de una forma presidencial de gobierno donde los miembros del Poder Ejecutivo, y con mayor razón los jueces, no son políticamente responsables ante el Poder Legislativo. Así considerado, el significado constitucional del *impeachment* es el de ser el mecanismo último al que el Poder Legislativo puede recurrir para liberar al país de miembros y agentes del poder que se han hecho indignos de permanecer en el cargo (2004: 27).

En América Latina, Escudero y Gamboa (2017) en su análisis comparado sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo han descrito que:

“Las acusaciones constitucionales, en los sistemas presidenciales, son la herramienta de control más fuerte del sistema, ya que con ella se podría lograr la destitución del presidente de la República. La destitución de las autoridades se produce sin perjuicio de lo que decidan posteriormente los tribunales de justicia respecto a otro tipo de responsabilidades. En los casos de estudio las principales diferencias se producen respecto a quién y cómo puede iniciarla, contra quiénes se puede interponer y las causales para su interposición. En todos los casos bicamerales, es una atribución de la Cámara baja el conocer de las acusaciones constitucionales y el Senado actúa generalmente como jurado y es esta corporación la que toma la decisión final (2017: 81).

En Chile, el mecanismo de acusación constitucional se encuentra establecido en los Artículos 52 y 53 de la Constitución Política de la República, que determina atribuciones exclusivas para cada una de las Cámaras, y está regulada también en la Ley N° 18.918 Orgánica Constitucional del Congreso Nacional y en sendos reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado.

Así, el Artículo 52.2 de la Constitución Política, establece que corresponde a la Cámara de Diputados decidir si la acusación constitucional interpuesta en contra de una determinada autoridad del Estado procede según las causales que indica la Constitución en cada caso. El texto fundamental establece que es atribución exclusiva de la Cámara de Diputados:

“Declarar si han o no lugar las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de las siguientes personas”, a saber: Presidente de la República, Ministros de Estado, magistrados de los tribunales superiores de justicia, Contralor General de la República, los generales o almirantes de las instituciones pertenecientes a las Fuerzas de la Defensa Nacional, los delegados presidenciales regionales, delegados presidenciales provinciales y de la autoridad que ejerza el Gobierno en los territorios especiales definidos por la Constitución.

Y por su parte, corresponde al Senado de acuerdo al Artículo 53 de la Constitución:

“Conocer de las acusaciones que la Cámara de Diputados entable con arreglo al artículo anterior.

El Senado resolverá como jurado y se limitará a declarar si el acusado es o no culpable del delito, infracción o abuso de poder que se le imputa.

La declaración de culpabilidad deberá ser pronunciada por los dos tercios de los senadores en ejercicio cuando se trate de una acusación en contra del Presidente de la República o de un gobernador regional, y por la mayoría de los senadores en ejercicio en los demás casos.

Por la declaración de culpabilidad queda el acusado destituido de su cargo, y no podrá desempeñar ninguna función pública, sea o no de elección popular, por el término de cinco años. El funcionario declarado culpable será juzgado de acuerdo a las leyes por el tribunal competente, tanto para la aplicación de la pena señalada al delito, si lo hubiere, cuanto para hacer efectiva la responsabilidad civil por los daños y perjuicios causados al Estado o a particulares”.

Desde una perspectiva histórica, de acuerdo a Brian Loveman y Elizabeth Lira, en Chile “la acusación constitucional [ha sido] un instrumento para destituir a funcionarios o para hacer un juicio político-histórico a exfuncionarios del Estado, dentro de cierto plazo después de completar sus funciones”, según los autores, el uso político que se ha dado a este mecanismo ha servido de modelo “para enjuiciar política e históricamente a los gobernantes que, según los opositores y detractores, quedaban impunes por crímenes, delitos y otros sucesos durante su período de gobierno”(2000: 10), sirviendo de “expresión de resistencia” ante la reconfiguración del orden político que imponían los “llamados al “borrón y cuenta nueva” respecto al pasado conflictivo y amargo” (2000: 7).

Potenciales implicancias de la acusación constitucional en el sistema político

Albert Broderick describió cómo se construye el proceso político que conlleva la aplicación de este instrumento del siguiente modo:

“De un modo maravilloso, el proceso de juicio político puede ser visto como un microcosmos de todo nuestro sistema de gobierno representativo constitucional, y de ninguna manera puede ser estudiado simplemente como un "asunto de derecho". Los parámetros, por supuesto, están establecidos por ley. Pero la elaboración de las decisiones -enjuiciar o no, condenar o no- es sorprendentemente interdisciplinaria, y la contribución proviene en gran parte de la historia, la ciencia política, la ética y la moral, y tal vez incluso de la psicología y la estadística, como del derecho. Debemos liberarnos de la tiranía de la mística legal cuando consideremos la acusación, particularmente la destitución de un presidente” (Broderick, 1974: 554).

Pérez Liñán ha señalado que en las democracias latinoamericanas del siglo XX un factor recurrente a las crisis constitucionales ha sido la erosión de la autoridad del presidente, lo que podría conducir a un golpe de Estado, o como ha ocurrido en los últimos decenios, a la aplicación del juicio político “como mecanismo de las elites civiles para responder a la erosión de la autoridad presidencial” (Pérez Liñán, 2000: 69).

Al respecto, María Cristina Escudero y Ricardo Gamboa afirman que “los presidencialismos han encontrado una vía de solución a las crisis políticas en las acusaciones constitucionales” (2017: 83). En este sentido, relativo a su aplicación señalan que

“Dado que los sistemas presidenciales no tienen válvulas de escape cuando se produce una dificultad entre el Congreso y el Ejecutivo, las acusaciones constitucionales han ido adquiriendo creciente interés respecto a su flexibilidad de uso. Por ello, el establecimiento de causales taxativas y cerradas a situaciones particulares, no son lo mismo, que causales abiertas que puedan ser utilizadas como evaluación de gestión política” (2017: 81).

Del mismo modo, Young Hun Kim, señala que la acusación constitucional del presidente en sistemas presidencialistas ha sido tratada “como un evento raro, diseñado para ser engorroso y difícil de ejecutar para garantizar la estabilidad del gobierno” (Kim, 2014: 519). No obstante, a juicio de Kim, para los parlamentarios opositores, incluso el esfuerzo de lanzar una acusación de este tipo puede alcanzar

varias recompensas potenciales, entre ellas: proveerse de poder de negociación, desviar el tiempo y la atención del presidente respecto de su propia agenda, socavar los apoyos presidenciales entre el público y los grupos clave de presión, y hasta en algunos casos, construir la presión necesaria para que un presidente renuncie anticipadamente a su mandato (2014: 520).

En un artículo sobre la atrofia que sufren los poderes constitucionales que no se aplican directamente en el sistema político, Adrian Vermeule (2012), postula que las facultades constitucionales que no se ejercen, con el transcurso del tiempo, tienden a no ser ejercitables. Al respecto, señala que en Estados Unidos el juicio político relativo a los jueces ha tenido un uso frecuente, mientras que el *impeachment* empleado contra el presidente u otros funcionarios del Ejecutivo, ha sido muy poco utilizado. Para Vermeule, el problema de esta situación es que al intentar ejercer una función que durante un período prolongado no ha sido empleada en el sistema político, los públicos poco informados, incluidas las elites, podrían ver esto como un uso ilegítimo del poder (2012: 423). En este sentido, el autor advierte que:

“El peligro, desde el punto de vista de las prerrogativas del Congreso, es que con el tiempo el poder de acusar a los funcionarios ejecutivos llegará a parecer primero oscuro, luego anticuado, luego vagamente ilegítimo y en última instancia sin precedentes. (...) El Congreso, como institución, haría mejor en preservar su poder mediante el enjuiciamiento de funcionarios del Ejecutivo. Desde una perspectiva sistémica o social más amplia, por supuesto, la atrofia del poder del Congreso para acusar a los funcionarios ejecutivos podría ser buena, mala o indiferente, dependiendo de una serie de otras consideraciones” (2012: 431).

Según Pérez Liñán (2000), en el desarrollo y desenlace de una acusación constitucional, además del Congreso como actor institucional, intervienen también otros actores políticos, como las elites desplazadas, la sociedad civil movilizada, y los medios de comunicación poco independientes que alimentan el escándalo político, aislando a la figura presidencial. Al respecto, Cecilia Aversa, señala que:

“Debido a su carácter público, explosivo y de amplia repercusión (Amar 1999; Riggs 1999), la destitución presidencial acontece cuando existen indicios concretos para acusar, investigar y enjuiciar al primer mandatario. Sin embargo, las causales de la destitución –los ilícitos «delitos», «abusos de poder», «mal desempeño de funciones»– carecen de especificidad de naturaleza, grado y estándares para analizar evidencia, justamente porque están fuera del alcance de las leyes criminales y ordinarias. Por tal motivo, existe cierto riesgo de discrecionalidad al enmarcar los comportamientos del Ejecutivo como ilícitos constitucionales, más aun considerando que gran parte de las veces la asamblea interviniente se integra de adversarios políticos de aquel que está siendo juzgado. Estas características, y el hecho de que la decisión del Congreso puede deshacer el voto de la mayoría ciudadana (Kada 2001), ejercen una presión adicional sobre las elites partidarias cuya integridad e imagen pública también está en juego, reforzando así el imperativo de encontrar una justificación valedera para activar el proceso” (Aversa, 2016: 109).

En un análisis más reciente sobre la aplicación del mecanismo en el caso chileno, Marcello Sasso concluye que “el instituto de la acusación constitucional tiene una importancia fundamental para asegurar el principio del gobierno responsable, en el marco del principio de separación de poderes, propio del Estado de Derecho democrático y constitucional”. Sin embargo, a juicio del autor, se requiere de una mayor regulación normativa que por una parte permita adecuar este mecanismo a las exigencias del derecho internacional de los derechos humanos, y especialmente en materias de procedimiento para asegurar el debido proceso, y también permita ampliar el número de autoridades acusables, para asegurar la exigencia de responsabilidad así como su legitimidad democrática (Sasso, 2014: 339)

Referencias

- BRODERICK, A. (1974) The Politics of Impeachment. American Bar Association Journal. Vol. 60, No. 5 (May, 1974). Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/25726736> (Julio, 2018).
- BROWN H.L. (2010) Original Meaning. In: High Crimes and Misdemeanors in Presidential Impeachment. Palgrave Macmillan, New York.
- CONSTENLA, A. (2013) El juicio político o impeachment en el derecho constitucional comparado latinoamericano. Disponible en: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E42CD1874CB78DBF05257D490056FDD8/\\$FILE/r31083.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E42CD1874CB78DBF05257D490056FDD8/$FILE/r31083.pdf) (Julio, 2018).
- KIM, Y. (2014) Impeachment and presidential politics in new democracies, Democratization, 21:3, 519-553, Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1080/13510347.2012.751973> (Julio, 2018).
- LOVEMAN, B. y LIRA, E. (2000) Las acusaciones constitucionales en Chile. Una perspectiva histórica. LOM Ediciones, Santiago.
- ESCUADERO y GAMBOA (2017) Análisis institucional comparado de las relaciones Ejecutivo-Legislativo: estudio en el marco del proceso constituyente chileno. Disponible en: <https://biblioteca.digital.gob.cl/bitstream/handle/123456789/441/Analisis%20Relaciones%20Ejecutivo-Legislativo.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (Julio, 2018).
- MARTÍNEZ, G. y RIVERO, R (2004) Acusaciones constitucionales. Análisis de un caso. Una visión parlamentaria. Editorial Jurídica de Chile. Santiago.
- PEREZ LIÑAN (2000) ¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa. América Latina Hoy, núm. 26, diciembre, 2000. Universidad de Salamanca. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30802607> (Julio, 2018)
- SASSO (2014) La acusación constitucional: su naturaleza jurídica y los derechos fundamentales en Chile. Tesis para optar al Grado de Doctor en Derecho. Universidad de Chile. Disponible en: <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/129790/La-acusaci%C3%B3n-constitucional-su-naturaleza-jur%C3%ADdica-y-los-derechos-fundamentales-en-Chile.pdf?sequence=1> (Julio, 2018).
- ZÚÑIGA Responsabilidad constitucional de intendentes y gobernadores en la acusación en juicio político. Revista de Derecho Público, Volumen 65

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)