

Acusación Constitucional: la “cuestión previa” como control político de constitucionalidad

Constitutional Indictment: “prior question” as a political control of constitutionality

Resumen

Este trabajo se refiere a la acusación constitucional en juicio político o “impeachment” para hacer efectivo el principio de responsabilidad constitucional de determinados servidores públicos, destacando su origen y sus características en nuestro ordenamiento, para luego abordar el tema conexo a la acusación como es la denominada “cuestión previa”, reconocida por el legislador orgánico constitucional, como un medio más de garantizar la supremacía constitucional.

Palabras clave:

Acusación constitucional, control político, supremacía constitucional, cuestión previa.

Abstract

This paper analyses the constitutional indictment or “impeachment” as a means for implementing the constitutional principle of responsibility of some public officials highlighting its origins and its characteristics in the Chilena system. Afterwards it addresses the connected topic known as “prior question” recognized by the constitutional organic legislator, as one more way to guarantee constitutional supremacy.

Keywords

Constitutional accusation, political control, constitutional supremacy, previous question.

* *Profesor Titular de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho, Universidad de Chile*

I. Prolegómenos

Hemos oprimado, después de visitar el tema del “juicio político” y del control del poder innumerables veces, por abordar en esta ocasión un tema nuevo conexas a la acusación en juicio político: la denominada “cuestión previa”, que opera en materia de acusaciones constitucionales como un filtro *ex ante* a la votación de la admisibilidad por la sala de la Cámara baja, y en la medida que en esta “cuestión previa” se pronuncia sobre los requisitos que la Constitución establece acerca de la “acusación”, es una manifestación, no la única en nuestro derecho parlamentario y derecho público, de control político de constitucionalidad enderezado a garantizar la supremacía del Derecho de la Constitución.

La legislación orgánica constitucional (artículo 43 Ley N° 18.910 orgánica constitucional del Congreso Nacional, en adelante también LOCCN) residencia el mentado control político de constitucionalidad como una atribución de la Cámara y su órgano máximo asambleario: la sala, en la medida que la comisión sorteada para la acusación posee una competencia delimitada a informar si “procede o no la acusación”, expidiendo al efecto un informe.

Con todo se hace necesario abordar contextualmente una visión sinóptica de la acusación en juicio político, antes de abordar derechamente la “cuestión previa”.

La acusación en juicio político o “impeachment” es un instituto de garantía de la Constitución que hace efectivo el principio de responsabilidad constitucional de servidores públicos (Presidente de la República, ministros de Estado, magistrados de tribunales superiores de justicia, Contralor General de la República, generales o almirantes de las instituciones de la defensa, intendentes y gobernadores), responsabilidad usualmente de naturaleza penal o administrativa, aunque no encuadrable o reducible a los tipos específicos de responsabilidad penal y administrativa según la tradición norteamericana (Black).

El “impeachment” anglosajón es un concepto que comprende la totalidad del procedimiento de revocación, y que puede ser traducido como “impedimento” (Toinet), aunque tradicionalmente se usó el término “juicio político” en las tempranas traducciones de Calvo a Story y de Carrasco Albano de Kent. Por otra parte, la sanción en el “impeachment” es política o “administrativa” (Story), en la medida que consiste en la destitución y la prohibición de obtener una función pública, que no impide perseguidos ulteriores ante los tribunales ordinarios (Toinet). Se asemeja al proceso penal anglosajón de dos fases: acusación o cargo por el gran jurado y proceso por otro jurado, y tiene los méritos de garantizar el examen de la evidencia por más de un órgano y elimina en la primera etapa las acusaciones sin fundamento o evidentemente indemostrables (Black). Luego el “impeachment” por su “condición de absoluta” es un arma prácticamente inutilizable, como hace un siglo señaló James Bryce en su clásica obra “La República Norteamericana”. Con todo a 1990 en los Estados Unidos un total de 16 servidores públicos habían sido inculcados en “impeachment”, 15 habían

sido juzgados por el Senado y 5 habían sido declarados culpables, todos los cuales se desempeñaban como jueces (Toinet). Por último, en cuanto al ilícito constitucional (traición, corrupción, “high crimes and misdemeanour”) resultan ilustrativos los conceptos empleados en cada época histórica con los juicios seguidos contra los presidentes A. Johnson en 1867, L. B. Johnson en 1968 y R. Nixon en 1974 (L. H. Tribe); tema reabierto (en lo que atañe a la amplitud del ilícito constitucional, entre otros temas) con el “impeachment” seguido contra el presidente W. J. Clinton más recientemente.¹

Esta responsabilidad constitucional, distinta de las responsabilidades de derecho común (civil y penal) o de derecho público (administrativa, penal funcionaria, civil funcionaria), se hace efectiva a través de un instituto de justicia política, que por su deficitaria racionalización no permite en rigor designar a los órganos camarales como ministerio público (instructor-acusador) y tribunal (jurado), ni tampoco permite homologar el procedimiento, a un proceso jurisdiccional (entendido éste como el iter formalizado, finalístico y garantista en que se despliega la potestad jurisdiccional).

La justicia política es un mixtum conceptual, que por su fuerte carga política, refleja una forma larvada de racionalización garantista en la persecución de una responsabilidad constitucional.²

Nos interesa en este lugar abordar a propósito de la acusación en juicio político, un tema de apariencia procedimental menor, y por ende, insuficientemente tratado por la doctrina más acreditada.³

Nuestro abordaje del tema se verifica en el contexto de las definiciones básicas que la Constitución contiene acerca de la forma política y jurídico-política de Estado a República democrática y Estado de Derecho (Art. 4º, 5º, 6º y 7º CPR.), por lo que engarzada a estas definiciones básicas se plantea el tema de las responsabilidades de los detentadores del poder, y en especial la responsabilidad constitucional.

Nos ocupa en esta ocasión la “cuestión previa”, un tema aparentemente procedimental, pero muy gravitante no sólo por su usual empleo en las defensas en los procedimientos de acusación, sino porque constituye un interesante dispositivo de control político de constitucionalidad.

¹ Black (1975).

También es muy útil consultar la obra de Marie-France Toinet: “El sistema Político de los Estados Unidos” (trad. G.A. Gallardo), F.C.E. México DF, 1994. Finalmente es recomendable la monumental obra de Lawrence H. Tribe: “American Constitutional Law” 2ª edit., The Foundation Press Inc., Mineola, New York, 1988, págs. 289-296. Por último el comentario clásico y elemental de E.G. Corwin: “La Constitución Norteamericana y su actual significado” (trad. R. M. Demaria y prólogo J.A. Moyano), edit. G. Kraft, Buenos Aires, 1942. En cuanto a la cita al vizconde Bryce: “La República Norteamericana” (trad. A. Buyla y A. Posada), Edit. La España Moderna s. f. 2 vol. Tomo I, pag. 175-176. También de Lawrence Baum: “La Suprema Corte. Función y comportamiento en la sociedad norteamericana” (trad. C. Pina) GEL, Buenos Aires, 1994, págs. 92-93.

² Zúñiga (1993) pp. 705-724.

Ídem. “Responsabilidad Constitucional de Intendentes y Gobernadores en la Acusación en Juicio político”. Revista de Derecho N° 7 CDE, Sigo, pp. 11-33.

³ Silva Bascañán (2000), pp. 188-190. También Precht (1991), pp. 251-259.

Abordado sumariamente el contexto de las definiciones básicas que subyacen al instituto de la acusación en juicio político, es posible realizar la conexión del instituto al principio de responsabilidad tan propio del orden democrático republicano. Tal responsabilidad es fruto de la naturaleza del poder-autoridad (racionalización o institucionalización) en un Estado de Derecho y cristaliza como “justicia política”. Precisamente la responsabilidad constitucional se origina en infracciones de la Constitución, lo que la asemeja a la responsabilidad jurídica más que a la política, si no fuere porque las infracciones de la Constitución son fuertemente políticas por la naturaleza de los órganos llamados a determinarlos y por las interpelaciones creativas o márgenes de libertad interpretativa de órganos políticos para encuadrar las “inconductas” reprochadas en los “ilícitos” constitucionales.

Como hemos sostenido en otro lugar, siguiendo a Kirchheimer, la responsabilidad constitucional perseguida mediante el “impeachment” es un caso de justicia política en que la “...justicia es reinterpretada y recreada continuamente” (Friedrich). En la justicia política podemos establecer tres sujetos: acusador, acusado y magistrado que ha de zanjar la cuestión, utilizándose la forma judicial; inclusive el procedimiento cumple con algunos de los estándares del debido proceso legal, pero finalmente los órganos políticos expiden una decisión política.

Precisamente, por estar en juego el principio de responsabilidad constitucional de las autoridades o agentes del Estado, fundado en la infracción de la Constitución y otros ilícitos, se hace necesario definir el lugar que le cabe a la “cuestión previa” en la acusación constitucional. En efecto se trata de definir el lugar de la “cuestión previa”, ya no sólo en sus aspectos procedimentales, sino en su operatoria como un control político de constitucionalidad de la Cámara baja en la persecución de responsabilidad constitucional.

II. Acusación en Juicio Político

La acusación en juicio político es un instituto de garantía de la Constitución que permite hacer efectivo el principio de responsabilidad constitucional de autoridades, altos funcionarios y magistrados designados en el artículo 52 N° 2 de la Carta. La acusación en juicio político se configura como un procedimiento con dos fases: la primera propiamente de acusación en la Cámara de Diputados, que de admitir el libelo acusatorio y sus antecedentes “**encausa**” al funcionario o magistrado acusable, el que queda suspendido en el desempeño de la función pública de que se trate; con excepción del Presidente de la República; y la segunda propiamente de juicio político en el Senado que declara la culpabilidad del acusado por un ilícito constitucional (delito, infracción o abuso de poder), determinado (art. 53 N° 1 C.P.R.), con el quórum de mayoría de senadores en ejercicio, quedando el funcionario o magistrado destituido

del cargo e inhabilitado para desempeñar función pública, de origen jerárquico o electivo, por el término de cinco años. El quórum para admitir la acusación en contra del Presidente de la República es de mayoría de diputados en ejercicio y para la declaración de culpabilidad en juicio político es de dos tercios de senadores en ejercicio. Las acusaciones podrán interponerse mientras el funcionario esté en funciones o en los tres meses siguientes a la expiración en su cargo, término que se prolonga hasta seis meses cuando se trate del Presidente de la República (art. 52 N°2 C.P.R.). Interpuesta la acusación, el afectado queda arraigado, es decir, no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso de la Cámara de Diputados, y aprobada la acusación no podrá hacerlo en caso alguno.

El instituto es de factura anglosajona en su origen remoto en el Reino Unido, en que tiene claramente un cuño penal, y con un cuño más político el instituto engarza directamente con la tradición norteamericana, y por ello autores del país del norte (J. Story, Von Holdt) señalan que el propósito del “juicio político” no es el castigo del funcionario recalcitrante, “sino 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”. Incluso más, el concepto de “juicio político” es resultado de la traducción a nuestra lengua del término “impeachment”, como ocurre v.gr. con N. Calvo al traducir el “Comentario...” de Story.⁴ En similares términos Tocqueville plantea: “entiendo por juicio político el fallo que pronuncia un cuerpo político momentáneamente revestido del derecho de juzgar”. Coincide Tocqueville en que el fallo es más una medida administrativa que un acto judicial; ya que su finalidad es “retirar el poder a quien haga mal uso de él, e impedir que ese mismo ciudadano vuelva a poseerlo en el futuro”, un acto administrativo al que se le ha dado la “solemnidad de una sentencia”. Agrega Black: “La remoción por culpabilidad en juicio político es un castigo abrumador, e implica arruinar una vida”. Todo ello hace del “impeachment” una “institución mixta” (Tocqueville) y arma formidable de las mayorías parlamentarias, y por lo tanto no exenta de peligros.

La acusación en juicio político no es un procedimiento idóneo para hacer efectiva la responsabilidad política, civil, penal o administrativa, sino la responsabilidad constitucional de lejano cuño penal o administrativo. En la tradición norteamericana los ilícitos constitucionales conciernen a ofensas que connotan “cierta atmósfera delictiva, y no la mera mala administración” (Black). Como bien observa Tocqueville, diferenciando la justicia política europea y americana: “Los europeos, al crear los tribunales políticos, han tenido por principal objeto

⁴ Story (1881) pp. 292.
El clásico de Alexis de Tocqueville: “La Democracia en América”. Edit Sarpe. Madrid, 2 vol., 1984, en especial tomo I, pags. 115-118.

castigar a los culpables; los americanos, privarles del poder. El juicio político en los Estados Unidos es, en cierto modo, una medida preventiva. No se debe, pues, encadenar aquí al juez a definiciones criminales muy exactas". Si bien la acusación tiene su origen en el "impeachment" anglosajón, este instituto dejó de funcionar en la Constitución inglesa en 1804 cuando se acusó a Lord Melville, ya que es propio de regímenes parlamentarios que el Gobierno tenga una relación fiduciaria con la Cámara baja, la que hace efectiva la responsabilidad política por la vía de la censura, voto de confianza o censura constructiva, según los grados de racionalización de los parlamentarismos de que se trate.

Luego, precisamente es en los regímenes presidenciales como el americano del norte o regímenes presidencialistas como los latinoamericanos donde la acusación en juicio político funciona en una arquitectura consistente con el régimen político, e inclusive como una válvula de escape efectivizando de facto responsabilidades políticas.

Para concluir en este punto me parece atinente citar la opinión de Rafael Bielsa, ya que el instituto del "juicio político" en la Constitución Argentina de 1853 es similar al nuestro (art. 53): "En un Estado en que rige una Constitución que establece un gobierno representativo y republicano, todos los que ejercen funciones públicas responden de sus actos realizados en ellas, es decir, responden de las extralimitaciones de su mandato, no en el sentido del derecho civil, sino del derecho público". "Esa responsabilidad es común (civil y penal) y también política y administrativa".⁵

En cuanto al *iter* de la acusación en juicio político, tenemos dos fases: la tramitación en la Cámara de Diputados (Art. 52 N° 2 C.P.R., Ley N° 18.918 orgánica constitucional del Congreso Nacional, cap. IV y Reglamento de la Cámara de Diputados Libro III, Título IV, artículos 304-313):

- La acusación debe presentarse por escrito. Se tiene por presentada desde que se da cuenta de ella en la Cámara de Diputados. Ello debe hacerse en la sesión más próxima que ésta celebre (art. 37).
- Se debe designar una comisión informante. Esta Comisión se elige en la misma sesión en que se da cuenta de la acusación. Está compuesta de cinco diputados, electos a la suerte y con exclusión de los acusadores y de los miembros de la mesa. Su misión es informar a la Sala si procede o no la acusación (art. 38).

⁵ Bielsa (1959) pp. 595-596.
Del mismo autor su obra póstuma: "Democracia y República", Depalma, Buenos Aires, 1985, en especial pag. 61-64, en la que el maestro Bielsa identifica el juicio político como una "válvula de escape en las democracias", advirtiendo el peligro de esta arma de las repúblicas democráticas en manos de mayorías obsecuentes y genuflexas.

- Se da traslado al afectado. El afectado por la acusación debe ser notificado dentro de tercero día, lo que debe ser personal o por cédula y la efectúa el Secretario de la Cámara o el funcionario que éste designe. Siempre debe entregarse al afectado o a una persona adulta de su domicilio o residencia copia íntegra de la acusación (art. 39).
- El afectado dispone de diez días para concurrir a la Comisión a hacer su defensa personalmente, o para presentarla por escrito. Si no concurre a la sesión a que se le cite o no envíe defensa escrita, se procede sin su defensa (arts. 39 y 40).
- La Comisión tiene un plazo de seis días, contado desde la comparecencia del afectado o desde que se acordó proceder sin su defensa, para estudiar la acusación y pronunciarse sobre ella. El informe de la Comisión debe contener una serie de antecedentes, como las diligencias, la acusación, la defensa, el examen de los hechos y las consideraciones de Derecho, y la resolución adoptada (art. 41).
- La Comisión en comento es una comisión investigadora con cobertura legal orgánica y reglamentaria, que tiene atribuciones muy precarias en cuanto a su imperio u obligatoriedad para cumplir su cometido, a diferencia de las nuevas comisiones investigadoras cuyas atribuciones las fija el legislador orgánico con posterioridad a la reforma constitucional de 2005 (arts. 53-58, Ley N° 18.918), a saber: sus actuaciones con relación a órganos de la Administración del Estado pueden importar recabar obligatoriamente informes y antecedentes (art. 41 y 9° Ley N° 18.918) y no citar obligatoriamente a funcionarios (art. 22 Ley N° 18.918). En cuanto al Poder Judicial la Comisión carece de toda atribución cierta, sea que se requiera información acerca de causas ventiladas ante tribunales o sea que se requiera del testimonio de jueces y funcionarios judiciales. Esta precariedad de atribuciones de la Comisión se ve matizada por el rol político de la acusación constitucional y por el principio de publicidad de los actos del poder estatal y de transparencia de la actuación de los funcionarios del Estados, frente a lo cual los arcana, es decir, documentos reservados o secretos constituyen una excepción.⁶
- Transcurrido el plazo señalado en el inciso primero del artículo 41, y aunque dentro de él no se haya presentado el informe, la Cámara sesionará diariamente para ocuparse de la acusación. Para este efecto, y por la sola circunstancia de haber sido notificado de acuerdo con el artículo 39, el afectado se entenderá citado de pleno derecho a todas las sesiones que celebre la Cámara (Art. 42).
- Antes de que la Cámara de Diputados inicie el debate a que se refiere el artículo siguiente, sólo el afectado podrá deducir, de palabra o por escrito, la “cuestión previa” de que la acusación no cumple con los requisitos que la Constitución Política señala.
- Deducida la “cuestión previa”, la Cámara la resolverá por mayoría de los diputados presentes, después de oír a los diputados miembros de la Comisión informante.

⁶ Broutfman *et al.*

- Si la Cámara acogiere la “cuestión previa”, la acusación se tendrá por no interpuesta. Si la desechare, no podrá renovarse la discusión sobre la improcedencia de la acusación y nadie podrá insistir en ella. (Art. 43).
- Desechada la “cuestión previa” o si ésta no se hubiere deducido, la Sala de la Cámara de Diputados procederá del siguiente modo:
 - a. Si el informe de la comisión recomendaré aprobar la acusación, se dará la palabra al diputado que la mayoría de la comisión haya designado para sostenerla, y después se oirá al afectado, si estuviere presente, o se leerá la defensa escrita que haya enviado, y,
 - b. Si el informe de la acusación recomendaré rechazar la acusación, se dará la palabra a un diputado que la sostenga y después podrá contestar el afectado o, si éste no lo hiciere, un diputado partidario de que se deseche. (Art. 44).
- El afectado podrá rectificar hechos antes del término del debate. Igual derecho tendrán el diputado informante de la Comisión, cuando ésta recomiende acoger la acusación, y un diputado que la sostenga, cuando hubiere sido rechazada por la comisión. (Art. 45).
- En la última sesión que celebre la Cámara para reconocer de la acusación, se votará su admisibilidad.
- La referida sesión sólo podrá levantarse si se desecha la acusación o si ésta se acepta. En este último caso se nombrará una comisión de tres diputados para que la formalice y prosiga ante el Senado. (Art. 46).

En segundo lugar, tenemos la tramitación de la acusación en juicio político en el Senado, que es propiamente la fase de juicio político (Art. 53 N° 1 CPR., Ley N° 18.918 orgánica constitucional del Congreso Nacional, cap. IV y Reglamento del Senado, Título XII párrafo 1ª, artículos 189-197).

- Aprobada la acusación, con o sin cuestión previa, la Cámara de Diputados deberá comunicar este hecho al Senado y al afectado, dentro de las veinticuatro horas siguientes de concluida la sesión a que se refiere este artículo. Del oficio correspondiente se dará cuenta en la Sesión más próxima que celebre el Senado. (Art. 46).
- Puesto en conocimiento del Senado el hecho de que la Cámara de Diputados ha entablado acusación en conformidad al número 2) del artículo 52 de la Constitución Política, el primero procederá a fijar el día en que comenzará a tratar de ella.
- La fijación del día se hará en la misma sesión en que se dé cuenta de la acusación. Si el Congreso estuviere en receso, esta determinación la hará el Presidente del Senado. (Art. 47).
- El Senado o su Presidente, según corresponda, fijará como día inicial para comenzar a tratar de la acusación alguno de los comprendidos entre el cuarto y el sexto,

ambos inclusive, que sigan a aquel en que se haya dado cuenta de la acusación o en que la haya recibido el Presidente.

- El Senado quedará citado por el solo ministerio de la ley a sesiones especiales diarias, a partir del día fijado y hasta que se pronuncie sobre la acusación. (Art. 48).
- El Senado citará al acusado y a la comisión de diputados designada para formalizar y proseguir la acusación a cada una de las sesiones que celebre para tratarla. (Art. 49).
- Formalizarán la acusación los diputados miembros de la comisión especial. Si no concurren, se tendrá por formalizada con el oficio de la Cámara de Diputados.
- A continuación hablará el acusado o se leerá su defensa escrita. El acusado podrá ser representado por un abogado.
- Los diputados miembros de la comisión especial tendrán derecho a réplica, y el acusado, a dúplica. Cumplido lo anterior, el Presidente anunciará que la acusación se votará en la Sesión especial siguiente. (Art. 50).
- Cada capítulo de la acusación se votará por separado. Se entenderá por Capítulo el conjunto de los hechos específicos que, a juicio de la Cámara de Diputados, constituyan cada uno de los delitos, infracciones o abusos de poder que, según la Constitución Política, autorizan para interponerla. (Art. 51).
- El resultado de la votación se comunicará al acusado, a la Cámara de Diputados y, según corresponda, al Presidente de la República. Sin perjuicio de lo anterior, y para los efectos del proceso a que haya lugar, se remitirán todos los antecedentes al Tribunal ordinario competente. (Art. 52).
- Ello demuestra palmariamente que existe una divisibilidad de responsabilidades; de suerte que la declaración de culpabilidad en juicio político por un ilícito constitucional, no importa una calificación *tout court* de responsabilidad, sino sólo la atribución de responsabilidad constitucional y las eventuales responsabilidad penal, funcionaria, administrativa o patrimonial se determinarán conforme al ordenamiento jurídico vigente y por los órganos competentes.

III. Cuestión Previa y Control Político de Constitucionalidad

Como brevemente se ha observado el procedimiento de la acusación en juicio político está encomendado por la Constitución al legislador orgánico constitucional (artículo 52 N° 2 inciso segundo de la Constitución y capítulo IV de la LOCCN); sustrayendo así el íter procedimental de la reserva reglamentaria camaral, para asegurar mediante una ley de supermayorías la estabilidad-rigidez del estatuto legal.

La "cuestión previa" de la cual nos ocupamos está consagrada en la Ley N° 18.918 orgánica constitucional del Congreso Nacional en su artículo 43, reproducido por el artículo 310 del Reglamento de la Cámara de Diputados, que dispone:

“Antes de que la Cámara de Diputados inicie el debate a que se refiere el artículo siguiente, sólo el afectado podrá deducir, de palabra o por escrito, la cuestión previa de que la acusación no cumple con los requisitos que la Constitución Política señala.

Deducida la cuestión previa, la Cámara la resolverá por mayoría de los diputados presentes, después de oír a los diputados miembros de la comisión informante.

Si la Cámara acogiere la cuestión previa, la acusación se tendrá por no interpuesta. Si la desechare, no podrá renovarse la discusión sobre la improcedencia de la acusación y nadie podrá insistir en ella.”

El legislador orgánico constitucional ha acogido de tal modo un cambio relevante en este procedimiento, por cuanto, bajo el imperio de la Constitución de 1925, según los reglamentos vigentes de la época, tan sólo en el Senado podía formularse una “cuestión previa” (art. 177 del Reglamento del Senado). Tal alteración parece lógica, en el terreno de los principios, dado que en la fase de acusación se allegan antecedentes, testimonios, opiniones y se sopesan alegaciones, teniendo la comisión investigadora especial un rol activo; trasladándose así a la Cámara o corporación como órgano asambleario máximo de esta rama del Congreso Nacional la decisión de si hace suya o desestima la acusación interpuesta por determinado número de sus integrantes, y *a fortiori* si admite o no la “cuestión previa”. Este cambio, permitió sostener la derogación del citado art. 177 del Reglamento de la Cámara alta, lo que fue controvertido en la doctrina por Precht en razón de la naturaleza jurisdiccional del “juicio político”, lo que haría subsistir la “cuestión previa” en dicha Cámara, no siendo posible, a juicio de este autor, que el “acusador” pueda ligar al “jurado”, debate a mi juicio inane después de la reforma del Reglamento que derogó el viejo artículo 177.

En suma, interesa destacar que la “cuestión previa” es un dispositivo de control político de constitucionalidad de resorte de la Cámara de Diputados. Con todo, a pesar de la naturaleza de “justicia política” de la acusación en juicio político, naturaleza dual que permea o inspira este procedimiento en sus dos etapas; subsiste de la mano de la reserva de legislador orgánico constitucional un principio garantista de debido proceso legal, en la medida de lo posible en atención a la naturaleza de los órganos políticos intervinientes. La “cuestión previa”, como control político de constitucionalidad, guarda armonía con la garantía del debido proceso legal y esa fracción “jurisdiccional” que posee el “impeachment”; al permitir abrir un momento en el procedimiento de conocimiento.

Por otra parte, es muy importante destacar el efecto peculiar de la decisión de la Cámara de Diputados al admitir o acoger la “cuestión previa”, efecto análogo al de anulación, una verdadera ficción: la acusación se tendrá por “no interpuesta”, todo lo cual es relevante frente a plazos de prescripción de la responsabilidad constitucional muy precisos.

Ahora bien, dentro del marco en que la Cámara debe ejercer su facultad constitucional, ha de comprenderse su responsabilidad de pronunciarse si acoge o desecha el libelo, teniendo en cuenta únicamente si éste reúne o no los requisitos que lo hagan procedente; si no los cumple, no puede acoger ni dar curso a una presentación que, cualquiera sea su valor sustantivo, no debió entablarse, al estar privada de los requisitos que la hacen admisible. Al gestarse la Ley N° 18.918, en el Informe Técnico acompañado al Mensaje de iniciativa, según lo cita un estudio del profesor Precht, se expresó: “Se estima que esta materia debe discutirse en la Cámara misma, y que al Senado sólo corresponde juzgar al acusado, esto es, pronunciarse sobre el fondo de la acusación acordada por la Cámara. El camino seguido con anterioridad implicaba una revisión por el Senado de una decisión ya adoptada por la Cámara, único órgano constitucional habilitado para decidir si se ha de juzgar o no a un alto funcionario”.⁷

Al reformarse el nuevo Reglamento del Senado en 1993, ya que subsisten a 1990 los reglamentos vigentes a 1973 (artículo transitorio 2° de la Ley N° 18.918), se derogó, como antes se anotó, consecuentemente el antiguo artículo 117 que trataba de la materia.

Sobre este particular, en una perspectiva histórico constitucional, que deja en evidencia el empleo de la “cuestión previa” y su naturaleza debatida, Silva Bascuñán recuerda que: “En la acusación formulada en 1945 al Contralor señor Vigorena, pidió éste al Senado, como cuestión previa, que se declarara incompetente, por cuanto el libelo se fundaba en discrepancias acerca de la interpretación legal del trámite de toma de razón, que no podían significar “notable abandono de sus deberes”. El diputado Héctor Correa Letelier, miembro de la comisión designada por la Cámara, y el senador José Maza sustentaron que tal cuestión iba al fondo, y fue, en efecto, pero en definitiva se rechazó, por 21 votos contra 20, en la sesión de 11 de diciembre de 1945. Es del caso plantearse cuál ha de ser entonces la postura de la comisión en orden a una cuestión previa presentada por el acusado”.⁸ Es imprescindible distinguir entre la que se crea cuando tal cuestión se promueve al contestar y aquella que se formalice posteriormente, ya que la respuesta es oportuna hasta antes del comienzo del debate en la Cámara sobre el fondo, es decir, desde un punto de vista formal, habrá de analizarse la cuestión previa primero por parte de la comisión sorteada, si está ya planteada al momento que dictamine, o habrá de debatirse el problema sin más trámite en el pleno de la Corporación.

Ha surgido la duda acerca de cuál ha de ser el criterio que ha de inspirar el dictamen de la comisión cuando examina la cuestión previa. En la práctica de las defensas, al abordarse la cuestión de cuándo entablar la “cuestión previa”, simplemente se hace una reserva, en el entendido que el momento u oportunidad para plantear la “cuestión previa” es antes de votar la admisibilidad en la sala de la Cámara de Diputados.

En nuestro medio, comentado este punto relativo al momento de formular la “cuestión previa”, Silva Bascuñán sostiene: “Su esclarecimiento dependerá del concepto que

⁷ Precht (1991) pp. 254.

⁸ Silva Bascuñán (2000) pp. 189.

prevalezca en cuanto al marco de la función confiada a la comisión. Esta, según el art. 38 de la Ley N° 18.918, tiene por misión informar “si procede o no la acusación” y, según su art. 41, debe “estudiar la acusación y pronunciarse sobre ella”. La comisión, como órgano simplemente informante, no está obligada a ilustrar a la Cámara dándole a conocer la opinión o diversidad de criterios que se han suscitado en su seno, tanto sobre los aspectos vinculados a la procedencia formal como a aquellos relacionados con su mérito o demérito; no es ella sino la Cámara el órgano que ha de definirse en uno u otro aspecto”.

En la especie Silva Bascuñán agrega lo siguiente: “No estamos, pues, de acuerdo con lo que, por ejemplo, con motivo de la acusación a los ministros Ortiz, Zurita, Navas y Alvarez, sostuvo la comisión sorteada, en informe dado a conocer el 1 de octubre de 1996, al abstenerse de emitir pronunciamiento sobre la cuestión previa que formularan los acusados, expresando: “e) Que el artículo 41 de la ley N° 18.918 [...] sólo faculta a la comisión para estudiar la acusación, mientras que el artículo 43 del mismo texto legal dispone en su inciso segundo que la cuestión previa será resuelta por la Honorable Cámara, por mayoría de los diputados presentes, después de oír a los diputados miembros de la comisión informante. d) Que de lo anteriormente expuesto, se deduce que los diputados miembros de la comisión no deben emitir su opinión como cuerpo en el informe, sino que personal y directamente en la sala, por lo que constituiría un contrasentido y atentaría contra los principios de economía procesal, que emitieran opinión en este acto y repitieran sus fundamentos en la honorable sala”.⁹

El problema del momento en que se entabla por la autoridad imputada o acusable la “cuestión previa” y si ésta puede ser abordada por la comisión y ser objeto de su informe emitiendo un pronunciamiento acerca de ella, en la práctica de las defensas forenses y usos camarales está superado como problema, como antes se anotó.

IV. Conclusiones. Control Político de Constitucionalidad en la Acusación Constitucional

Cómo hemos expuesto con antelación, el control de constitucionalidad en nuestro país descansa en un complejo sistema de controles y, garantías jurídicas, políticas y sociales, empleando la clásica distinción que Jellinek¹⁰ nos hereda a la publicística moderna, enderezadas a la limitación del poder en un Estado de Derecho, dentro de un esquema organizativo de “separación de poderes”. Lo peculiar de la acusación constitucional es que configurado como un procedimiento de naturaleza judicial-política de persecución de responsabilidad constitucional de autoridades o agentes del Estado, es una garantía jurídico-política que importa la eventual imposición de sanciones consecuencia de la declaración de culpabilidad en juicio político por el Senado, pero que aloja en la

⁹ Silva Bascuñán (2000) pp. 189, 196.

¹⁰ “Teoría General del Estado” (1970) pp. 591, 596.

etapa conclusiva de la primera parte del procedimiento: la acusación en la Cámara de Diputados, un trámite o forma denominado "cuestión previa", que es un verdadero control político de constitucionalidad, que busca enervar la acusación, atemperando a través de un acto de conocimiento las consecuencias de la eventual admisibilidad, consistentes en incoar el "juicio político" ante el Senado de la autoridad, que pasa de imputada a acusada, quedando por regla general temporalmente suspendida del cargo.

Por otra parte, se hace imperioso observar los controles de constitucionalidad de los actos del poder a la luz de nuestro sistema de normas de organización del poder estatal. En este orden de ideas, es menester subrayar que con la reforma constitucional de 2005 el control jurisdiccional de constitucionalidad de normas se concentra en el Tribunal Constitucional; subsistiendo otros controles jurídicos que importan, de modo directo o indirecto, un enjuiciamiento de constitucionalidad de normas, como ocurre con los controles de juridicidad que la Contraloría General de la República hace respecto de DFL y actos administrativos. También como hemos anotado, subsisten controles políticos de constitucionalidad.

Conceptualmente estos controles jurídicos de constitucionalidad están residenciados en órganos independientes, letrados, dotados de autonomía, y es un control objetivado; los órganos encargados de ejercerlo no han de ser "limitadores" sino verificadores de limitaciones preestablecidas "...órganos que no mandan sino que frenan..."¹¹. El jurista italiano S. Galeotti arranca de una previa delimitación para ordenar esta *summa divisio* control político - control judicial de constitucionalidad: "Por control constitucional puede entenderse, en una primera y generalísima aproximación, toda manifestación del control jurídico que se presenta en el ámbito de las relaciones del Derecho constitucional".¹²

Ahora bien, esta consideración acerca de los controles constitucionales como controles jurídicos le lleva a excluir del concepto figuras que no poseen tal carácter jurídico, tales como el control social realizado por la opinión pública, por la prensa, por los grupos de presión que, pese a la exclusión operada por Galeotti, poseen ciertamente relevancia sobre la vida constitucional. De otra parte, y aunque afirma correctamente que los controles políticos son aquellos en los que el control se realiza con plena libertad de valoración, y que tales controles, por no ser jurídicos, están excluidos del concepto que defiende, se ve obligado, contradictoriamente, a considerar a algunos de ellos como controles constitucionales. Ese es el caso de los controles parlamentarios. El razonamiento que sigue es el siguiente: llevado por su deseo de unificación conceptual, pero, al mismo tiempo, consciente de que el arbitrio del teórico no puede, de ninguna manera, mutilar la realidad, y manifiesta su convicción de que "tendrá mayor título de validez aquel concepto de control que sea lógicamente capaz de abarcar, en la extensión más alta compatible con su lógica interna, los fenómenos que tradicionalmente, según la convención más consolidada del lenguaje de la doctrina y de los

¹¹ Aragón (1986).

¹² Galeotti, (1963) pp. 18-35.

operadores jurídicos, vienen siendo considerados como control"; pero ello le conduce, necesariamente, a admitir a Galeotti en su concepto el control parlamentario, pues, (en base a tal criterio que acaba de exponerse) no debería consentirse, por ejemplo, una noción de control que comportase la exclusión del campo de los controles, de la figura de control parlamentario sobre el gobierno y sobre sus actos (una noción así no tendría *ictu oculi* validez en el campo del Derecho constitucional, donde los controles políticos son parte conspicua de este sector).

Del mismo modo, las limitaciones institucionalizadas propias de un Estado de Derecho están vigiladas por controles también constitucionalizados. Y estos controles pueden clasificarse, nos recuerda M. Aragón, en "políticos" y "jurídicos", siendo propia de los primeros su carácter subjetivo y su ejercicio, voluntario, por el órgano, autoridad o sujeto de poder que en cada caso se encuentra en situación de supremacía o jerarquía (la supremacía sería la característica de las relaciones supraorgánicas e interorgánicas y la jerarquía la correspondiente a las relaciones intraorgánicas), mientras que lo peculiar de los segundos (los controles jurídicos) es su carácter objetivado, es decir, basado en razones jurídicas, y su ejercicio, necesario, no por el órgano que en cada momento aparezca gozando de superioridad, sino por un órgano independiente e imparcial, dotado de singular competencia técnica para resolver cuestiones de Derecho.¹³

En la lógica de frenos y contrapesos de "El Espíritu de las Leyes" (libro XI), el barón de Montesquieu diría que los poderes de control jurídico son "pouvoirs d'empêcher" (impedir) y nunca "pouvoirs d'établir" (estatuir).

Ahora bien, la reforma constitucional de 2005 concentró el control jurisdiccional de constitucionalidad de actos estatales, con algunos significativos actos excluidos (reglamentos parlamentarios, instrucciones generales del Ministerio Público, resoluciones del Contralor General de la República, acuerdos del Banco Central, reglamentos regionales y ordenanzas municipales), concentración en un tribunal supremo, el Tribunal Constitucional, lo que no excluye otros controles de constitucionalidad jurídicos, el control político de constitucionalidad, ni importa negar el excesivo principio de la competencia de la competencia ("Kompetenz-kompetenz"), en virtud del cual ningún poder constituido puede disputarle el ejercicio de sus atribuciones, competencia tasada que arranca directamente de la Constitución (artículo 93), disponiendo sólo esta Judicatura del poder para resolver acerca de su "competencia o jurisdicción" (artículo 21 de la Ley N° 17.997, orgánica constitucional del Tribunal Constitucional).

Es en este contexto que debe entenderse la afirmación rimbombante en orden a que el Tribunal es el "intérprete supremo de la Constitución", en la órbita de su competencia, sin excluir a otras magistraturas con competencias, directas o indirectas, de control jurídico de constitucionalidad, y a una comunidad abierta (comunidad forense, comunidad académica, organizaciones y movimientos de la sociedad civil, y opinión pública) de intérpretes constitucionales propia de un pluralismo constitucional.

¹³ Aragón (1986) pág. 96.

En este mismo contexto, cabe sostener lo obvio: subsisten los controles políticos de constitucionalidad, encomendados a órganos políticos, los siguen operando normalmente en una lógica de un Estado de Derecho.¹⁴ En la especie, por vía ejemplar, sostenemos que la decisión sobre la admisibilidad: de proyectos de ley, sean mociones o mensajes, e indicaciones, incluidas las proposiciones, son un tipo específico de control de constitucionalidad político, residenciado en los órganos unipersonales (Presidente de la Corporación, Presidente de la Comisión de que se trate), sin perjuicio de la revisión por el órgano asambleario (sala) o por los órganos colegiados (comisiones). En la especie, la discusión producida en torno a la “división de la votación” en el H. Senado, que fue objeto de impugnación ante el T.C. (STC Rol N° 2025/2011), es un ejemplo de materia sometida a control político de constitucionalidad. Incluso más, es relevante citar aquí el rubro o función consultiva que cumple la Comisión de Constitución Legislación y Justicia de las cámaras en materias constitucionales, que usualmente guardan directa relación con el control político de constitucionalidad que poseen las corporaciones y sus órganos internos.

De este modo, el control político de constitucionalidad es un complemento necesario e indispensable del control jurisdiccional de constitucionalidad, especialmente relevante cuando un acto estatal tan relevante como el reglamento parlamentario está excluido del control jurisdiccional o bien con motivo de la acusación en juicio político a través de la “cuestión previa”; que opera como un reducto débil, pero reducto al fin de cuentas del esfuerzo racionalizador de una decisión política (la admisibilidad), por la vía de determinar la concurrencia de los requisitos establecidos en la Constitución para hacer procedente la acusación. Sostenemos que se trata de un esfuerzo racionalizador, en la medida que la “cuestión previa” obliga a la sala de la Cámara de Diputados a examinar, acto de conocimiento y reflexión, acerca de la concurrencia de los requisitos de la acusación, a saber: sujeto legitimado para incoar el procedimiento, autoridades o agentes acusables o imputables, ilícitos constitucionales, entre los más importantes, y la operatoria efectiva de ciertos principios o reglas hermenéuticas acerca de sujetos e ilícitos, que mediando el ejercicio de una potestad punitiva sancionatoria a su término, exige de criterios tasados, de derecho estricto e interpretación restrictiva, dado que no resulta posible un estándar normal en cuanto a la tipicidad de ilícitos abiertos.

Lo anterior viene a confirmar por una parte la subsistencia del control político de constitucionalidad, a pesar de los esfuerzos racionalizadores que un Estado de Derecho impone, y que conlleva el predominio del control jurisdiccional de constitucionalidad, residenciado en el T.C.; y por otra parte, el control político de constitucionalidad, específicamente, en lo que nos interesa la “cuestión previa”, es en sí un reducto débil de racionalización, dado que a la vuelta de la esquina está la política y por ende la fuerza, el conflicto y la integración, la conveniencia política, la prudencia, las razones de Estado y otras excusas o formas que adopta la fuerza.

¹⁴ Linares (1978), pp. 358-371.

Bibliografía

- ARAGÓN, Manuel (1986): *“La Interpretación de la Constitución y el Carácter Objetivado del Control Constitucional”*, REDC, N° 17, CEC, p. 96.
- BRONFMAN V, A.; DE LA FUENTE, F. y PARADA. F.: *“El Congreso Nacional. Estudio Constitucional, Legal y Reglamentario”*, Editorial Ceval-UCV.
- BIELSA, Rafael (1959): *“El Derecho Constitucional”*, Buenos Aires, pp. 595-596.
- BLACK, Charles (1975): *“Juicio Político”* (trad. A Leal), Prolam SRL, Buenos Aires.
- GALEOTTI, S. (1963): *“Introduzione alla Teoria dei Controlli Costituzionali”*, Giuffrè Editore, Milano, pp. 18-35.
- LINARES QUINTANA, Segundo V. (1978): *“Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional”*, Tomo 3, Editorial Plus Ultra, pp. 358-371.
- PRECHT, Jorge P. (1991): *“La cuestión previa de constitucionalidad, la acusación constitucional y el Honorable Senado de la República”*, Revista de Derecho Público N° 50, Facultad de derecho, Universidad de Chile, pp. 189-196, 251-259.
- SILVA BASCUÑÁN, Alejandro (2000): *“Tratado de Derecho Constitucional”*, Tomo VI, Edit. Jurídica, Santiago, pp. 188-190.
- STORY, José (1881): *“Comentario sobre la Constitución Federal de los Estados Unidos”* (trad. de Nicolás Calvo), 2 vol., Buenos Aires, en especial Cap. X y XI, tomo I, pág. 292.
- ZÚÑIGA U., F. (1993): *“Acusación en Juicio Político: notas sobre la justicia política”*. RUDC, vol. 20, N° 2-3, tomo II, pág. 705-724.
- ZÚÑIGA U., F. (1993): *“Responsabilidad Constitucional de Intendentes y Gobernadores en la Acusación en Juicio político”*, en Revista de Derecho N° 7 CDE, Santiago, pp. 11-33.
- (1970): *“Teoría General del Estado”* (traducc. F. de Los Ríos), Editorial Albatros, Buenos Aires, pp. 591, 596.