

Revista
Paraguay desde
las Ciencias Sociales



Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay

www.grupoparaguay.org
ISSN 2314-1638

Acuña, Lilian María José

EL JUICIO POLÍTICO COMO MECANISMO DE CONTROL CONSTITUCIONAL

Revista Paraguay desde las Ciencias Sociales, revista del Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay, nº 1, 2012, pp. 1-24

*Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe, Universidad de Buenos Aires
Argentina*

Disponible en: <http://www.grupoparaguay.org/revista>

RECIBIDO: SEPTIEMBRE 2012

ACEPTADO: NOVIEMBRE 2012

El juicio político como mecanismo de control constitucional

Lilian María José Acuña

UNA/Univ. de Sevilla. Becario AECID

mariajose.sar@gmail.com

Palabras clave: Juicio Político, control político, responsabilidad, democracia, equilibrio de poderes

Resumen

Los instrumentos constitucionales para el control político del poder representan una garantía de libertad, y por lo mismo no pueden estar sujetos a la aplicación discrecional, confidencial y circunstancial que supone la adopción de acuerdos entre los agentes políticos. En estrecha vinculación con el control encontramos la responsabilidad de quienes ejercen las funciones del poder público, en la medida que constituyen una regla esencial en la vida política de los pueblos libres. Para que los ciudadanos tengan las garantías suficientes de que los gobernantes serán responsables de sus actos, se ha consagrado en nuestra Constitución una variedad de instrumentos de control, entre ellos encontramos el Juicio Político, utilizado para exigir la responsabilidad de los representantes de las altas esferas del poder. En el presente artículo, daremos un esbozo general de los aspectos más importantes de dicho Instituto, su naturaleza jurídica, su configuración constitucional (sujetos pasibles – causas – procedimiento- consecuencias).

Impeachment as a mechanism of Constitutional control

Keywords: impeachment, political control, responsibility, democracy, check and balance

Abstract

The constitutional instruments for political control of power represent a guarantee of freedom. Therefore they cannot be subject to the discretionary application, confidential and circumstantial that involves the adoption of agreements between political actors. In close linkage with the control we can find the responsibility of those who exercise functions in public service, to the extent that constitute an essential rule in the political life of free countries. To ensure that citizens have sufficient guarantees that the rulers will

be responsible for their acts, a variety of instruments of control have been embedded in our Constitution, among them we find the impeachment, used to require the responsibility of the representatives of the highest spheres of power. In this article, we will give a general outline of the most important aspects of this instrument, its legal nature and its constitutional configuration (subject liable - causes - procedure - consequences).

Conceptualización. Generalidades

El juicio político entendido éste como el conjunto de actos procesales previstos en la ley, que tiene como finalidad la aplicación de sanciones específicas atribuidas a conductas determinadas, en otras palabras, podemos expresar que es el vehículo procesal para la aplicación de la norma sustantiva en materia de responsabilidad política a los sujetos determinados por la propia Constitución (Esparza Frausto. 2001: 21)¹.

Alexis de Tocqueville en su libro “Democracia en América” (1835), ya entendía por juicio político el fallo que pronunciaba un cuerpo político momentáneamente revestido del derecho de juzgar. Al final ha quedado reducido al término utilizado para designar el procedimiento para exigir responsabilidad política y oficial a un servidor público. El juicio político implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional (Gonzalez Oropeza, 2005: 335). Se trata de una de las pocas ocasiones, en la que una función cuasi jurisdiccional es ejercida por un poder diferente al judicial y por esa razón se recurre al término “político”, porque político es el órgano que lo lleva a cabo.

El *impeachment* es un procedimiento especial que apareció en el siglo XIV en el Reino Unido de la Gran Bretaña para exigir la responsabilidad penal y, por ende, individual, de los miembros del ejecutivo, excepto la del Monarca, irresponsable jurídica y políticamente. Mediante su utilización, la Cámara de los Comunes acusaba y la Cámara de los Lores juzgaba y dictaba sentencia. “...Una vez que el poder legislativo ha encomendado a otros poderes la ejecución de las leyes hechas por él, conserva siempre el derecho de retirar esos poderes si encuentra razón para ello e igualmente el de castigar cualquier prevaricación” (Varela Suanzes, 2000: 25 -96).

¹ Sobre la conceptualización consultar igualmente Bidart Campos (2000). Se lo denomina juicio “político” porque no es un juicio penal que persiga castigar (aunque una de sus causales pueda ser delictuosa), sino separar del cargo (Quiroga Lavie, 1987: 551). El juicio político es el control que ejercen ambas Cámaras del Congreso sobre los otros dos poderes del Estado con el fin de destituir de sus cargos a los órganos públicos y por las causas que indica la Constitución.

En la ley inglesa, el *impeachment* versaba sobre “delitos y faltas graves” eran los delitos contra el Estado, como el soborno o la traición, juzgados por el Parlamento en virtud de la ley del Parlamento. Estos “delitos y faltas graves” fueron en primer lugar, considerados de hecho, no como delitos menores. También estaban los “Delitos y faltas graves”, como asalto y asesinato, juzgados por los tribunales en el marco del derecho penal general. Para autores como Alexis Tocqueville o Blackstone, el *impeachment* inglés fue un juicio de carácter penal, porque la separación del cargo y sanción penal se unieron en un procedimiento, de modo que un hombre podía perder su cargo y su cabeza de un golpe (Berger, 1974)².

Con sus luces y sombras este instituto serviría de modelo a los constituyentes estadounidenses que la introducirían con ciertas modificaciones en su Constitución, como medio de control del Parlamento a los funcionarios de la Administración tanto de la rama ejecutiva como la de la rama judicial.

La Constitución de los Estados Unidos regula el instituto del *Impeachment* en el artículo II, Sección 4, donde observamos que el Congreso actúa con competencia cuasi judicial en lo referente al juicio político. De acuerdo con el artículo I, la Cámara de Representantes tiene el poder exclusivo de acusación. Ejercita este poder sancionando por el voto de la mayoría, artículos de acusación (*impeachment*), que desempeñan la función de un auto de procesamiento. Se trata, observa García Pelayo (1984) de una “función político-judicial” del Congreso: el *impeachment* con referencia al Presidente, Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos en caso de “traición, cohecho u otros crímenes o delitos”. “Traición y cohecho” son delitos definidos con precisión en el derecho americano; en cuanto alcance de la proposición “otros crímenes o delitos no existe una definición oficial y vinculatoria”. Para Story (1860: 136) la expresión juicio político, no implica solamente la idea de delito político, porque se puede aplicar igualmente a delitos no políticos, con tal que sean perpetrados en el ejercicio de funciones oficiales.

Naturaleza Jurídica

El juicio político (Esparza Frausto, 2001) es una figura de Derecho Público, definido éste como el conjunto de normas que regulan el ejercicio de la autoridad estatal,

² In English law, from which our impeachment is borrowed, "high crimes and misdemeanors" were offenses against the state, like treason or bribery, triable by Parliament under the law of Parliament. When "high crimes and misdemeanors" was first employed there was in fact no such crime as a misdemeanor. "crimes and misdemeanors", like murder and assault, triable by courts under the general criminal law. In England impeachment was criminal in nature because removal from office and criminal punishment were united in one proceeding, so that a man could lose his office and his head at one blow (Berger, 1974).

determinando y creando el órgano competente para ejercitarla, el contenido posible de sus actos de autoridad estatal y el procedimiento mediante el cual dichos actos deben realizarse.

Es importante tener en cuenta que no es un proceso penal, sino, como la Constitución claramente lo establece, tiene por principal objetivo separar del cargo a quien se encuentra sometido a este juicio y eventualmente inhabilitarlo para el ejercicio en el futuro de cargos públicos. Pero la decisión sobre la eventual responsabilidad penal del funcionario depuesto queda en manos de los tribunales competentes y en ese caso el juicio político hará las veces de antecámara de la eventual condena criminal o civil (Sabsay, 2004: 506).

El juicio político no podría considerarse como un procedimiento jurisdiccional, propiamente dicho, debido a que se ventila ante un órgano del Estado, sin duda de índole política, ubicado en el Poder Legislativo y cuyas resoluciones adoptan la forma política, y no en el ámbito del Poder Judicial. Sin embargo, no podemos olvidar que las resoluciones de este órgano político surten efectos en el terreno de lo administrativo, en cualquiera de las funciones del poder del Estado, dado el espacio del servicio público en el que se encuentra ubicado el personaje político respectivo³.

En el sistema estadounidense, a diferencia del modelo europeo primigenio, no se pueden aplicar sanciones políticas y sanciones penales al unísono. Para Hamilton, la finalidad del juicio político es la separación del servidor indigno del cargo público y no la sanción penal o patrimonial de un acto indebido. Aunque después del juicio político puedan proceder esas otras sanciones. Hamilton destaca la importancia de separar la responsabilidad política de los demás tipos de responsabilidad debido a que el daño ocasionado por un funcionario inflige a la comunidad política, ésta debe ser resarcida mediante la remoción del funcionario después de un procedimiento seguido ante un órgano político (Gonzalez Oropeza, 2005: 335).

Al trasladar el instituto a una República, en que la potestad de imponer penas queda reservada al Poder Judicial, debe funcionar exclusivamente como un medio de control político para hacer efectiva solo la responsabilidad funcional y política. El juicio político no es una inmunidad que deriva de la persona sino una garantía de funcionamiento del órgano (Zaffaroni y Risso, 2008: 719).

Alexis de Tocqueville, cuando explicó la naturaleza de este instituto afirmó que la

³ Sobre el particular también se refiere Brossar (1992: 75), “entre nós, porém, como no direito norteamericano e argentino, o impeachment tem feição política, não se origina senão de causas políticas, objetiva resultados políticos, é instaurado sob considerações de ordem política e julgado segundo criterios políticos – julgamento que não excluí, antes supõe, é óbvio, a adoção de criterios jurídicos. Isto ocorre mesmo quando o fato que o motive possua iniludível colorido penal e possa, a seu tempo, sujeitar a autoridade por ele responsável a sanções criminais, estas porém, aplicáveis exclusivamente pelo Poder Judiciário”.

aplicación de sanciones penales pertenecía a la autoridad judicial; mientras que la naturaleza de las sanciones en el juicio político es exclusivamente política, ya que de lo contrario se estaría violando el precepto de *non bis in ídem* o de que a nadie se le puede sancionar dos veces por el mismo acto.

Aunque la doctrina del siglo pasado haya estado en desacuerdo con el término “juicio”, el procedimiento jurisdiccional justifica el uso, ya que si bien se trata de un procedimiento especializado, éste debe respetar las garantías que todo inculpado goza en un procedimiento penal. Si bien algunos juristas (Gonzalez Oropeza, 2005: 336) argumentan que no se le debería denominar juicio porque no se aplica ninguna sanción o castigo al infractor, sino que sólo constituye un correctivo natural para remover al funcionario, la doctrina americana ha considerado que realmente se trata de un procedimiento mediante el cual sí se puede aplicar una sanción de esencia política y no penal, pero constituye finalmente un castigo para el funcionario ya que se logra removerlo del cargo y, en ocasiones, inhabilitarlo⁴.

Actualmente se encuentran autores que propugnan que es insostenible una tesis que excluya la naturaleza penal de este instituto. Zaffaroni y Risso (2008: 727) lo hacen esbozando los siguientes argumentos: la pena aplicable en los juicios políticos no tiene como objeto detener o impedir un proceso lesivo en curso o inminente, por ende, es una pena en sentido óntico, real. Igualmente como pena es contradictoria con otros dispositivos constitucionales, debido a que su presupuesto no es un delito, sino el mal desempeño. Si eventualmente le correspondiera una pena de inhabilitación por delito, ésta será impuesta por los tribunales conforme a la ley penal vigente al tiempo del hecho. No existe un tipo penal como presupuesto necesario para la imposición de una pena. Además es una pena que no puede ser materia de revisión judicial, pues si bien no existen actos absolutamente no judiciales, el control judicial sobre el juicio político sólo es admisible por graves violaciones de forma, o sea, con mucha menor amplitud que cualquier proceso penal.

Es un antejuicio o cuestión prejudicial respecto de algunos funcionarios superiores, quienes no pueden ser sometidos a proceso penal si previamente no han sido separados de sus cargos, separación que se producirá como consecuencia de un juicio político en el que

⁴ Asimismo al juzgar por las reminiscencias de un instrumento que fue criminal, y que persisten, aquí y allí, a pesar de la mudanza sustancial en el operada, la manutención de las formas del proceso judicial, la existencia de una fase probatoria, al igual que se aplican principios relativos a la prueba producida en juicio, a la presencia de datos que son a un tiempo políticos y criminales, en cuanto otros son apenas políticos y sin significación en la esfera penal, estos y aquellos constituyen motivos suficientes para la instauración del impeachment, todo ha contribuido para dificultar la fijación de la naturaleza del instituto ligado al pedido de responsabilidades (Brossar, 1972: 76).

hubiesen sido declarados culpables (Fernandez Arévalos, 2003: 237).

El art. 225 in fine de la CN estipula que en los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria. Esto significa que “antes” de la destitución por juicio político, es imposible someter a los funcionarios enumerados en el citado artículo a un proceso penal ordinario. Primero hay que separar a la persona de su cargo mediante el juicio político, y luego quedan habilitados los jueces competentes para el correspondiente proceso penal.

Se trata en realidad de un antejuicio, o privilegio procesal, que establece determinadas condiciones extraordinarias para el procesamiento penal de una persona, y consiste en un impedimento que posterga el proceso común hasta que se hayan producido ciertos actos — en el caso, destitución por juicio político. No es una inmunidad penal que derive de la persona, sino una garantía de funcionamiento a favor del órgano, como inmunidad de proceso (Bidart Campos, 2003: 812).

La tesis de que el juicio político es, para los funcionarios pasibles de él, un antejuicio ineludible respecto de su sometimiento a proceso penal, ha sido rebatida por Carlos A. Garber, a quien se adhiere Humberto Quiroga Lavié. Con apoyo en jurisprudencia norteamericana y en su personal interpretación de la constitución argentina, Garber sostiene rotundamente que el enjuiciamiento político y la destitución solamente son viables después de mediar previa sentencia firme de condena penal dispuesta por un tribunal judicial. Ello es así en el caso de que la causal sea la de delito en ejercicio de las funciones o la de crímenes comunes, pero no cuando la causal consiste en mal desempeño.

Entre otros argumentos, se acude al de que nadie es responsable de un delito si un tribunal judicial no lo declara responsable, para de ahí en más afirmar que la remoción mediante juicio político por causal delictuosa sin existir una anterior condena judicial entraña para el destituido una violación de su derecho al debido proceso.

El antejuicio es un proceso previo que tiene por objeto decidir acerca de la consistencia de una acusación vertida contra jueces y magistrados por delitos que se les impute cometidos en el ejercicio de sus cargos (Olarieta, 1991: 25).

El profesor Marcial Rubio precisa que “el antejuicio es una prerrogativa porque el principio general es que toda persona pueda ser demandada o denunciada ante los tribunales y, en tal caso, queda sometida a jurisdicción. Cuando se trata de las personas a quienes se hace antejuicio, la situación es distinta: ninguna demanda o denuncia que se haga contra ellos los somete a jurisdicción de los tribunales, a menos que el Congreso autorice tal procesamiento” (Gutierrez-Ticse, 2008).

El Juicio Político en el Derecho Comparado

Conviene hacer una breve valoración sobre este instituto de control en el ordenamiento constitucional y legal de algunos países latinoamericanos. El juicio político contra la generalización que suele realizarse no tiene el mismo diseño en todos los países. En muchos de ellos y con matices diferentes, son las Cámaras del Congreso las que acusan y juzgan a los funcionarios imputados, y si los encuentran culpables, pueden destituirlos de sus cargos y remitirlos luego a la Justicia para el juzgamiento por presuntos delitos. Se trata de un verdadero juicio parlamentario donde se dicta una sentencia política. En otros casos, el Congreso o alguna de la Cámaras prestan autorización para que los funcionarios sean investigados y juzgados por la justicia (Serrafero, 1996: 196).

En cuanto al procedimiento institucional establecido para el juicio político pueden distinguirse tres modelos constitucionales en América Latina. El primero el esquema legislativo, donde el Congreso remueve al funcionario enjuiciado y resulta más propio de los sistemas bicamerales; en la región mantienen este sistema, Argentina, Chile, México, Paraguay y Uruguay. El Segundo, el esquema judicial, en el que el Congreso autoriza una acusación que es elevada al Poder Judicial; este es el sistema establecido en los países de Parlamento unicameral como el caso de Perú. Y por último, el esquema mixto que aparece en las Constituciones de Brasil y Colombia, que distingue entre crímenes comunes que son juzgados por la Corte Suprema y crímenes en el ejercicio de la función pública que son juzgados por el Senado.

La regulación sobre el juicio político lo encontramos en la Constitución Argentina en el Título I “Del Gobierno federal”, en la Sección primera “del Poder Legislativo”, Capítulo primero. “De la Cámara de Diputados” en el Artículo 53⁵ y en el Capítulo II “Del Senado” en los artículos 59⁶ y 60⁷ respectivamente. Podemos observar por ejemplo el caso de la Argentina, el instituto tiene un significativo desarrollo, tanto práctico como teórico,

⁵ Constitución Nacional Argentina Art. 53 “Sólo ella ejerce el derecho de acusar ante el Senado al presidente, vicepresidente, al jefe de gabinete de ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por la mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes.”

⁶ Constitución Nacional Argentina Artículo 59 Al Senado corresponde juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados, debiendo sus miembros prestar juramento para este acto. Cuando el acusado sea el presidente de la Nación, el Senado será presidido por el presidente de la Corte Suprema. Ninguno será declarado culpable sino a mayoría de los dos tercios de los miembros presentes.

⁷ Constitución Nacional Argentina Artículo 60.- Su fallo no tendrá más efecto que destituir al acusado, y aun declararle incapaz de ocupar ningún empleo de honor, de confianza o a sueldo en la Nación. Pero la parte condenada quedará, no obstante, sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios.

se encuentra regulado en normas legales, y tanto la Cámara de Diputados como el Senado tienen designados una Comisión especializada dedicada exclusivamente al Juicio Político. Si bien, el objetivo, como en la mayor parte, es destituir o en su caso inhabilitar al funcionario, se cumplen en este país con todos los requisitos básicos de todo juicio, una ley anterior que reglamenta y establece el procedimiento, los plazos, lo que permite al procesado ejercer libremente su derecho a la defensa. Sin embargo, como todo instituto político de control para que se pueda poner en marcha un enjuiciamiento, necesita de una voluntad política de cambio.

La nueva Constitución Boliviana que entró en vigor el 7 de febrero de 2009, tras alcanzar vía referéndum el 67% de aceptación, regula igualmente los mecanismos de control del Poder Legislativo a los demás poderes del Estado. En la segunda parte que establece la “Estructura y Organización funcional del Estado” en el Título I que “regula el Órgano Legislativo” en su Capítulo I que “establece la composición y atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional”, encontramos regulado este instituto. Si bien la normativa constitucional boliviana no utiliza la terminología de “juicio político”, para referirse a la institución, podemos observar que presenta diversas características de dicho instituto. En el caso boliviano, podríamos decir, que se observa un sistema mixto de control, por un lado el clásico proceso, donde una Cámara acusa y la otra juzga, reservado sólo para los miembros de mayor rango del Poder Judicial y por otro lado el juzgamiento al Presidente de la República. En este caso particular, se han articulado mayores obstáculos para juzgarlo por mal desempeño de sus funciones, pues se necesitan que ambas Cámaras se reúnan y aprueben por una mayoría de dos tercios de los presentes la acusación y pasarla entonces, a la Corte Suprema de Justicia, que actuara en pleno para el juzgamiento. Por lo cual, vemos se necesitaría un acuerdo político de gran alcance para poner en funcionamiento este instituto. Si bien es importante cuidar el correcto desarrollo de las instituciones, en democracias noveles como las de nuestra región, no es menos cierto que para que exista un equilibrio real entre los poderes del Estado, la utilización de los mecanismos de control deben ser viables, porque de lo contrario, perderían su sentido y por ende su efectividad.

En el Brasil, a partir de la República, el impeachment parece tener carácter apenas político perdiendo su sustancia penal. La Constitución de 1988, en la línea de las Constituciones republicanas anteriores y siguiendo el derecho norteamericano, dispone con el *impeachment*, el apartamiento del cargo de la autoridad que practicó un crimen de responsabilidad, con inhabilitación para el ejercicio de la función pública, por ocho años. Si hubiera también un ilícito penal en la conducta del Presidente, este será sometido a proceso y

juzgado por el Poder Judicial; es decir, la propia Constitución trata, pues de distinguir la naturaleza de las dos sanciones, la política y la penal. El proceso de crimen de responsabilidad se divide en dos fases: a) Juicio de admisibilidad, que correrá a cargo de la Cámara de Diputados⁸; y b) el proceso de juzgamiento a cargo del Senado Federal⁹.

El caso brasileño tiene varias peculiaridades. En primer lugar, podemos destacar que la Cámara de Diputados solo interviene para admitir la acusación, contra el Presidente y Vicepresidente de la República y los ministros del Estado. Con los demás sujetos pasibles es la Cámara de Senadores la encargada de acusar y juzgar a los funcionarios establecidos por la Constitución. Otra particularidad se refiere a la suspensión en el cargo durante la tramitación del proceso, por un máximo de 180 días, que es el tiempo con que cuenta la Comisión de Investigación designada al efecto para remitir su líbello acusatorio. Sin embargo, y a pesar de su reglamentación es un instituto de muy poca aplicación a nivel nacional, por la complejidad del mecanismo, que resulta muy difícil para poner en marcha y hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios sujetos al mismo, el caso más emblemático fue contra el Presidente Fernando Collor de Mello¹⁰ en el año 1992.

Los demás países como Chile, Colombia y Perú presentan la particularidad de que el instituto de control se efectúa durante y luego de cesado en el cargo el funcionario. Con plazos que varían dependiendo del sujeto, pasivo de ser enjuiciado y de cada país. Consideramos que esto se debe, a que el objeto principal de este instituto no es solo la destitución del funcionario sino sobre todo la inhabilitación para ejercer un cargo público por un plazo determinado, que no sólo sirve de ejemplo para que los demás funcionarios cumplan con sus obligaciones, sino también para sanear la administración pública.

⁸ Encontramos en el artículo 51 de la Constitución que compete en exclusiva a la Cámara de Diputados “Autorizar, por dos tercios de sus miembros, la instauración de un proceso contra el Presidente y el Vicepresidente de la República y de los Ministros de Estado”. Como podemos observar en el Brasil la Cámara de Diputados no ejerce el papel acusador como en las demás Constituciones, pues sólo está confiada a ella la autorización para el juzgamiento ante el Senado Federal, lo que la Constitución denomina juicio de admisibilidad

⁹ Por lo tanto, el Senado Federal se encargará de procesar y juzgar al Presidente y al Vicepresidente por crímenes de responsabilidad. Así como, también, a los Ministros del Estado, Comandantes de la Marina, Ejército y de Aviación por crímenes de la misma naturaleza, es decir, crímenes de responsabilidad. A ello se añade que tiene en sus manos el poder de procesar y juzgar a los Ministros del Supremo Tribunal Federal, a los Miembros del Consejo Nacional de Justicia y del Consejo Nacional del Ministerio Público, al Procurador General de la República y al Abogado General de la Unión, igualmente por crímenes de responsabilidad. El procedimiento del juicio político ante el Senado Federal está regulado en los artículos 377 al 388 de su Reglamento Interno. Podríamos resumir el mismo de la siguiente forma: una vez recibida en la Mesa del Senado la autorización de la Cámara de Diputados para que sea instaurado el juzgamiento, el mismo será leído en el Orden del Día de la siguiente sesión. En dicha sesión será nombrada una Comisión integrada con un cuarto de senadores de todos los bloques parlamentarios, quienes serán los responsables por el proceso.

¹⁰ Véase Cronología del juicio político de Collor De Mello Publicado el 21 de diciembre de 1992. <http://www.explored.com.ec/noticias-ecuador/cronologia-del-juicio-politico-de-collor-de-mello-46117-46117.html>

En cuanto al número de sujetos pasivos de juzgamiento tanto México como Chile, cuentan con la lista más extensa. En el caso mexicano la singularidad radica en la inclusión de los Senadores y Diputados, que históricamente han desempeñado el papel de juzgador y acusador respectivamente, la posibilidad de ser enjuiciados mediante el instituto del juicio político, por mal desempeño de sus funciones. A pesar de no estar en la lista de sujetos pasibles de juicio político, el Presidente de la República, no es irresponsable en México, pues se ha establecido el juicio de procedencia para él.

La Constitución de 1993 en el Perú introdujo la peculiar forma de juicio político en este país, el cual estaban más acostumbrados con la anterior denominación la de *antejuicio*. En primer lugar el Poder Legislativo Peruano reside en el Congreso de la República, el cual consta de una sola cámara. Por tal motivo, los constituyentes idearon una forma un tanto distinta para llevar a cabo este tipo de juzgamiento. Pues la acusación en el sistema constitucional peruano corresponde a la Comisión Permanente quien tiene en su poder la atribución de acusar ante el Congreso *al Presidente de la República; a los representantes al Congreso; a los Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General*¹¹. De la lectura de la norma podemos inferir que solamente los citados en la Constitución pueden ser sujetos de enjuiciamiento.

Y agrega que lo hará por *toda infracción a la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de su cargo-* y aquí repite lo que venía de antes. Y finaliza: *hasta cinco años después de que hubieran cesado en sus funciones*, lo cual también como criterio es significativo. En el procedimiento, que se lleva a cabo en el Congreso el acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente y ante el Pleno del Congreso. En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente. La sentencia absolutoria de la Corte Suprema devuelve al acusado sus derechos políticos.

Con sus luces y sombras este instituto ha logrado mantenerse en las distintas Constituciones Latinoamericanas, su utilización varía de acuerdo a la tradición política de cada nación, si bien en algunos países es mayor su utilización, en otros han sido empleados

¹¹ Constitución Nacional de Perú. Art. 90 El Tribunal Constitucional ha expuesto de forma similar: "... en los casos de antejuicio, las funciones del Congreso pueden ser, en cierta medida, asimiladas a las del Ministerio Público (porque acusa), e incluso a las del juez instructor (porque previamente investiga), pero nunca a las del juez decisor (porque nunca sanciona)." (Expediente N° 04747-2007-PHC/TC, fundamento3).

en casos muy puntuales. El éxito del mismo ha dependido en gran medida, de su desarrollo en normas infra-constitucionales y del consenso entre las diversas fuerzas políticas sobre el juicio de un funcionario en particular.

Configuración Constitucional. Análisis del caso paraguayo

En la actual Constitución de la República del Paraguay, el instituto del juicio político está regulado en la Parte Segunda del ordenamiento político de la República, Título II, “De la estructura y de la organización del Estado”, Capítulo I “Del Poder Legislativo”, Sección VI, “Del Juicio Político”, con un único artículo el 225. En el mismo se identifican los sujetos pasibles de acusación, las causas, el procedimiento, las mayorías necesarias para la acusación y posterior juzgamiento y las sanciones.

Sin embargo, cómo veremos más adelante, no podemos desconocer que a pesar de ser un instituto eminentemente político, pues su desarrollo se lleva a cabo íntegramente en instancias parlamentarias, debe guardar ciertas formalidades y respetar otros derechos fundamentales establecidos en la constitución en el ámbito de las defensas en juicio.

Podemos decir que es una potestad y no un deber, pues la Constitución otorga al Congreso la potestad, el permiso para someter a ciertos funcionarios a juicio político, esta característica la distingue del enjuiciamiento de jueces por el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, pues mientras ellos están constreñidos a remover a los funcionarios cuando se acrediten la comisión de delitos o el mal desempeño de funciones, el Senado no (Fernandez Arévalos, 2003: 235). Otra característica es la de que se desarrolla el juicio íntegramente en instancias parlamentarias, la acusación es exclusiva de la Cámara de Diputados y el enjuiciamiento de la Cámara de Senadores.

El desafuero se asemeja en algo al juicio político, pero en tanto que el juicio político implica un “antejuicio”, dado que mientras no concluya en destitución impide “promover” el proceso penal y significa inmunidad de proceso, el desafuero no obsta a la iniciación y sustanciación el juicio penal sino sólo a que en él se prive de la libertad al imputado (Bidart Campos, 2000: 719).

Sujetos pasibles de acusación

A juicio político pueden ser sometidos solamente los funcionarios que enumera taxativamente en el artículo 225 de la Constitución: en el *Poder Ejecutivo* el Presidente, el Vicepresidente y los ministros; en el *Poder Judicial* los ministros de la Corte Suprema de Justicia y los miembros del Tribunal Superior de Justicia Electoral; en el *Ministerio Público*,

el Fiscal General del Estado; en la *Contraloría General de la República*, el Contralor y el Subcontralor General de la República; y por último el Defensor del Pueblo.

Igualmente son sujetos pasibles los miembros del Consejo de la Magistratura. En este caso ha sido la ley la que ha establecido que su remoción sólo puede realizarse mediante el procedimiento de juicio político¹². Sobre este particular la doctrina paraguaya está dividida. Mientras que para Fernández Arévalos (2003: 238) la lista de funcionarios públicos establecida en la Constitución es taxativa e inmodificable, y ninguna norma jurídica infra constitucional puede disminuirla o aumentarla, Campos Cervera (1997: 257) al explicar la inclusión del juicio político en el artículo 6 de la ley que regula el Consejo de la Magistratura hace hincapié en que la norma se funda en el artículo 263, in fine de la Constitución, que preceptúa que los miembros del Consejo de la Magistratura "...gozarán de iguales inmunidades que los Ministros de la Corte Suprema de Justicia", los ministros de la Corte solo pueden ser removidos por juicio político como lo preceptúa el artículo 261 de la CN, por ello, de acuerdo con la interpretación lógica y sistemática de la constitución, la garantía del juicio político del artículo 225 de la CN alcanza también a los miembros del Consejo de la Magistratura y así se estableció en la ley¹³.

Con la vigencia de la Constitución de 1992 se han llevado a cabo cuatro juicios políticos tres contra los entonces Presidentes de la República y uno contra los ministros de la Corte Suprema de Justicia. Cómo el objetivo de este trabajo no es el desarrollo de los citados juicios políticos, por su extensión, sino realizar el estudio formal del instituto en la Constitución Nacional, nos referiremos a ellos a continuación de manera esquemática.

El primero fue llevado a cabo en marzo de 1998, al Ing. Raúl Cubas Grau, el segundo fue, en febrero de 2003 contra Luis González Macchi. Asimismo en el año 2003, fue

¹² Artículo 6 Ley Nº 296 del 22 de marzo de 1994. Que Organiza el Funcionamiento del Consejo de la Magistratura. Artículo 6º.- De las inmunidades. Los miembros del Consejo gozan de iguales inmunidades que los Ministros de la Corte Suprema de Justicia y su remoción sólo podrá hacerse por el procedimiento establecido en el Artículo 225 de la Constitución. http://www.congreso.gov.py/senadores/leyes/?pagina=ley_resultado&id=3

¹³ Bidart Campos (2000) dice al respecto que hay normas de la constitución que implícitamente prohíben su reglamentación en ciertos aspectos. Así: c) los funcionarios pasibles de juicio político no pueden ser ampliados por ley; d) la causal de mal desempeño para el juicio político no admite ser reglamentada por una ley que establezca en qué supuestos se debe tener por configurada. Op cit. Pág. 37 y continuando con esta idea el mismo autor en la pág. 807 expresa Tal vez alguien suponga que una ley puede establecer que otros funcionarios importantes no previstos en la constitución sólo pueden ser removidos por juicio político, a efectos de asegurarles estabilidad, independencia, o mayor responsabilidad. Pero no se trata de que estos propósitos estén o no en juego; se trata de que cuando una ley consigna que un funcionario no es susceptible de remoción más que mediante juicio político, está impidiendo que mientras se desempeña en su cargo sea sometido a proceso penal (porque después veremos que sin previa destitución por juicio político ningún funcionario pasible de él puede ser objeto de proceso penal); y es evidente que si ese resultado no viene dado como garantía funcional (o "privilegio") a alguien por la propia constitución, la ley no puede concederlo, porque de otorgarlo interfiere inconstitucionalmente en la administración de justicia y en la zona de reserva del poder judicial, al privar a los jueces de su jurisdicción penal para procesar a una persona, además de violar la igualdad de los justiciables

instituido contra seis de los nueve ministros que integraban la entonces Corte Suprema de Justicia, debido a la renuncia de los Doctores Jerónimo Irala Burgos y Raúl Sapena Brugada, el juicio político se formuló finalmente en contra de los siguientes ministros de la Corte, los Doctores, Bonifacio Ríos Avalos (entonces Presidente de la Corte), Carlos Fernández Gadea, Felipe Santiago Paredes y Luis Lezcano Claude. Y finalmente el último juicio político, fue contra Fernando Lugo en junio del 2012.

Causas o motivos para enjuiciarlos políticamente

Las causas varían igualmente en cada ordenamiento jurídico, pero podemos destacar que existen tres, que son constantes en los mismos; el mal desempeño de sus funciones, los casos de delitos cometidos en el ejercicio de su cargo y por último los delitos comunes.

El caso más comprometido es el de *mal desempeño*. Al respecto, el jurista argentino Bidart Campos (2000) expresa que “el mal desempeño es lo contrario del buen desempeño. La fórmula tiene latitud y flexibilidad amplias. (...) el mal desempeño carece de un marco definitorio previamente establecido. No está descrito el concepto constitucional de mal desempeño. Por ello estimamos que el mal desempeño puede no ser doloso ni culposo y provenir –por ejemplo- de causas ajenas a la voluntad del funcionario (...)” (Sabsay, 2004: 506)¹⁴.

La doctrina da más precisiones sobre esta causa y otros autores complementan el pensamiento citado. Lo cierto, es que esta causa abre tan amplio margen de apreciación discrecional para la acusación de la Cámara de Diputados y el fallo del Senado, que prácticamente borra las aparentes limitaciones jurídicas de las otras dos causales. No se puede considerar mal desempeño cualquier transgresión, pues de esta manera se comprometería la garantía constitucional de inamovilidad. Sin embargo, esta garantía no puede llegar al extremo de permitir negligencias, torpezas, faltas de atención, insensibilidad, despreocupación por la tramitación de los procesos en cuanto a sus formalidades y modalidades (Sabsay, 2004: 507)¹⁵.

¹⁴ En relación “mal desempeño de funciones” se afirma que la expresión tiene una laxitud considerable y permite un juicio discrecional amplio, pues se trata de la falta de idoneidad no sólo profesional o técnica, sino también moral, todo lo que determina un daño a la función, o sea a la gestión de los intereses generales de la Nación (Bielsa, 1959: 281-282). Sobre todo, esta causal podrá verificarse cuando el comportamiento de los acusados afecta o pone en peligro el orden político del país, o cuando ha excedido, en forma reiterada o notable, las competencias que le son propias (sin que se llegue a configurar delito, cometiendo una suerte de abuso de competencia) (Quiroga Lavie, 1987: 553).

¹⁵ Sobre el mismo la doctrina del Congreso Argentino en el juicio político a un juez de la capital estableció “constituyen mal desempeño todos aquellos actos que violan la constitución y las leyes del país, o que sin violarlas puedan constituir un abuso, un exceso en las atribuciones para el logro de fines indefinidos (...) el mal

Las causas de enjuiciamiento político según lo establece el artículo 225 de la Constitución son: a) el mal desempeño de sus funciones, b) los delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos y c) los delitos comunes.

En primer lugar, el funcionario enjuiciado por mal desempeño debe evidenciar incapacidad para ejercer el cargo con corrección y honestidad. Entre los hechos que pueden configurar esta causa se encuentran la impericia, la imprudencia o el abandono de las funciones públicas de su competencia; el exceso reiterado o abusivo en el ejercicio de sus atribuciones y facultades; la mala conducta pública, el ejercicio de cargos o la realización de actividades incompatibles con su función; la realización de actividades que requieran de previas conformidades, autorizaciones o del concurso de otros órganos públicos, sin haberlos obtenido antes, como el caso del permiso para ausentarse del país del Presidente de la República, establecido en el artículo 223 de la CN¹⁶ (Fernández Arévalos 2003: 239).

En la Ley 3759/09, “Que regula el procedimiento para el Enjuiciamiento y Remoción de los Magistrados y deroga las leyes antecedentes”, se enumeran en el artículo 14 varios casos que constituyen mal desempeño de sus funciones, aunque dicha disposición se aplique a los magistrados judiciales de las instancias ordinarias, nos ofrecen una idea de lo que se debe entender por mal desempeño¹⁷.

Sobre la segunda causa la *comisión de delitos*, tenemos que remitirnos a lo

desempeño se configura por una serie de actos que deben ser irregulares, que causen perjuicio, pero además, deber ser reiterados y habituales, a fin de no caer en una causal de arbitrariedad”.

¹⁶ Sobre incompatibilidades ver la CN de 1992, los artículos 237 las incompatibilidades para el Presidente y Vicepresidente de la República, en el art. 241 para los ministros del ejecutivo, en el art. 254 para los magistrados judiciales, en el art. 263, para los miembros del Consejo de la Magistratura, el art. 284 para el Contralor y Subcontralor de la República

¹⁷ Artículo 14 de la Ley 3759/09 que regula el procedimiento para el Enjuiciamiento y remoción de magistrados y deroga las leyes antecedentes. Transcripción parcial de algunos incisos de este precepto legal. Constituye mal desempeño de funciones que autoriza la remoción de magistrados judiciales, agentes fiscales, procuradores fiscales y jueces de paz: b) incumplir en forma reiterada y grave las obligaciones previstas en la Constitución Nacional, Códigos Procesales y otras leyes referidas al ejercicio de sus funciones ; c) no conservar la independencia personal en el ejercicio de sus funciones y someterse, sin que ley alguna les obligue, a órdenes e indicaciones de magistrados de jerarquía superior o de funcionarios de otros poderes u órganos del Estado; g) mostrar manifiesta parcialidad o ignorancia de las leyes en juicios, h) cometer actos u omisiones que constituyan inmoralidad en su vida pública o privada y sean lesivos a su investidura; l) ejercer el comercio, la industria o cualquiera otra actividad profesional o cargos oficiales o privados, o actividad política en partidos o movimientos políticos; m) participar en manifestaciones públicas cuando tales actos pudieran comprometer seria y gravemente su independencia o imparcialidad, como también el uso de distintivos e insignias partidarias; n) proporcionar información o formular declaraciones o comentarios a la prensa o a terceros, sobre los juicios a su cargo, cuando ellos puedan perturbar su tramitación o afectar el honor, la reputación o la presunción de inocencia establecida en la Constitución Nacional ; o) recibir dádivas o aceptar promesas u otros beneficios, directa o indirectamente, de las personas que de cualquier manera tengan o puedan tener intervención o interés en los juicios o investigaciones a su cargo.

determinado por el Código Penal, al tratarse de la norma que fija los hechos punibles¹⁸ y los clasifica en crímenes y delitos¹⁹. No podemos considerar que el Poder Legislativo o Congreso Nacional administre justicia, función que ejerce el Poder Judicial²⁰ en nuestro organigrama constitucional, por lo tanto no podemos considerar al Senado con la facultad suficiente para determinar la comisión de hechos punibles y por ende la aplicación de sanciones, sino presumir que se suceden circunstancias que ameritan una investigación más acabada a fin de establecer responsabilidades. Es por eso que el artículo 225 en su párrafo final expresa claramente que *en los casos de presunta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria*²¹.

Podemos señalar que entre los delitos cometidos en el ejercicio de su cargo se pueden mencionar los siguientes hechos punibles previstos en el Código Penal: cohecho pasivo (art. 300), cohecho pasivo agravado (art. 301), prevaricato (art. 305), lesión corporal en el ejercicio de funciones públicas (art. 307), coacción respecto de declaraciones (art. 308), tortura, (art. 309), persecución de inocentes (art. 310), ejecución penal contra inocentes (art. 311), exacción (art. 312), cobro indebido de honorarios (art. 313), infidelidad en el servicio exterior (art. 314), revelación de secretos de servicio (art. 315), inducción a un subordinado a un hecho punible (art. 318)²¹.

Por último, con respecto a los delitos comunes, el juicio político no es una excepción de responsabilidad (Lezcano Claude, 2000: 277). Se ha considerado que en caso de someter a un proceso judicial por hechos de carácter criminal a una de las autoridades superiores respecto de las cuales estuviera previsto el juicio político, la misma opera como antejuicio.

Procedimiento

El procedimiento está previsto en la Constitución en el artículo 225. La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por decisión de una mayoría de dos tercios²², el

¹⁸ Código Penal Paraguayo. Artículo 14.- Definiciones 1º A los efectos de esta ley se entenderán como hecho punible: un hecho antijurídico que sea reprochable y reúna, en su caso, los demás presupuestos de la punibilidad. http://www.oas.org/Juridico/MLA/sp/pry/sp_pry-int-text-cp.pdf

¹⁹ Código Penal Paraguayo. Artículo 13.- Clasificación de los hechos punibles: 1º Son crímenes los hechos punibles cuya sanción legal sea pena privativa de libertad mayor de cinco años. 2º Son delitos los hechos punibles cuya sanción legal sea pena privativa de libertad de hasta cinco años, o multa.

²⁰ Constitucional Nacional Artículo 248 De la independencia del Poder Judicial. ...En ningún caso los miembros de los otros poderes, ni otros funcionarios, podrán arrogarse atribuciones judiciales que no estén expresamente establecidas en esta Constitución, ni revivir procesos fenecidos, ni paralizar los existentes, ni intervenir de cualquier modo en los juicios.

²¹ Ver Código Penal Paraguayo. http://www.oas.org/Juridico/MLA/sp/pry/sp_pry-int-text-cp.pdf

²² En los párrafos segundo y tercero del artículo 185 de la CN se establece lo relativo al quórum y las mayorías: "El quórum legal se formará con la mitad más uno del total de cada Cámara. Salvo los casos en que esta Constitución establece mayorías calificadas, las decisiones se tomarán por simple mayoría de votos de los

juicio por su parte se substanciará ante la Cámara de Senadores, mediante un procedimiento público. El mismo culminará con la resolución final condenatoria o en su caso la absolución por una decisión adoptada por mayoría absoluta de dos tercios, esto es, por el voto de las dos terceras partes del número total de miembros de esa Cámara²³.

Sobre este punto podemos decir que encontramos una gran falencia, pues hasta la fecha a pesar de ser uno de los mecanismos de control constitucionales más utilizados con la vigente Constitución, no existen disposiciones legales que rijan la materia, y en los casos que el mismo ha sido utilizado, la Cámara de Senadores ha dictado una Resolución para suplir la ausencia de un marco legal que establezca el procedimiento a ser utilizado. Razón por la cual del análisis de los juicios llevados a cabo, y con lo que dispone la constitución procuraré trazar el derrotero de cómo se llevan a cabo tanto la acusación, como el juicio en sí, y para el efecto y por seguir un orden lógico dividiremos el proceso en dos partes, el primero ante la Cámara de Diputados, y el segundo ante la Cámara de Senadores.

Ante la Cámara de Diputados

Como hemos adelantado esta cámara ejerce el papel de fiscal acusador en el proceso, pero para llevar adelante una acusación, se realizan dentro de la Cámara un proceso inicial. En primer lugar, la iniciativa respectiva, en segundo, el debate sobre la procedencia o no de la acusación y por último, la votación sobre el tema.

a) Denuncia

El pedido de dar inicio al procedimiento del juicio político respecto de alguna de las autoridades para las cuales está previsto, puede provenir de cualquier diputado. Como no existe reglamentación al respecto, bastará la solicitud de uno de ellos para que el tema sea considerado. Asimismo, cualquier persona o un grupo de personas, puede solicitar la iniciación del procedimiento; pero en este caso, la petición deberá ser asumida por un diputado, al menos (Lezcano Claude, 2003: 999). Sobre el mismo punto pueden existir peticiones o demandas de particulares, de partidos políticos o comunicaciones de magistrados judiciales o representantes del Ministerio Público que expresen que se reúnen elementos de juicio suficientes para imputar por la comisión de un hecho punible a alguno de

miembros presentes. Para las votaciones de las Cámaras del Congreso se entenderá por simple mayoría la mitad más uno de los miembros presentes; por mayoría de dos tercios, las dos terceras partes de los miembros presentes; por mayoría absoluta, el quórum legal, y por mayoría absoluta de dos tercios, las dos terceras partes del número total de miembros de cada cámara.”

²³ La Cámara de Senadores está compuesta por 45 miembros, por lo tanto para que se dé una condena deben haber votado favorablemente por la destitución del funcionario unos 30 senadores.

los funcionarios públicos individualizados en la norma constitucional supra mencionada, pero todo ello no será suficiente mientras algún diputado presente un proyecto de resolución, para que su Cámara formule acusación formal (Fernandez Arévalos, 2003: 244).

Asimismo la norma constitucional no estipula nada en contrario de acusar en la misma resolución a más de un funcionario como puede ser a los ministros de la Corte Suprema de Justicia o a los miembros del Tribunal Superior de Justicia Electoral cuando exista conexidad entre las causas que se le imputan.

b) Estudio – Resolución – Mayorías

Posteriormente se discutirá si corresponde o no formular la acusación contra una autoridad determinada. Una vez que se dé entrada a la denuncia, esta pasará a la Comisión de Asuntos Constitucionales²⁴ la cual en audiencia pública debatirá sobre los distintos argumentos expuestos en la denuncia presentada para luego formular un dictamen en forma de proyecto de Resolución²⁵. De dicho dictamen se correrá traslado al o los acusados, no a los efectos de que ejerzan su defensa, pues propiamente la misma se llevará a cabo en la Cámara de Senadores. Este procedimiento de correr el traslado del dictamen es sólo a los efectos de notificarles de la existencia de una denuncia en contra suya, y para que los mismos acerquen ante la Cámara de Diputados las consideraciones que sobre la denuncia consideren oportunas.

Una vez aprobada por mayoría en la Comisión, el vocero de dicha Comisión, presentará ante el Pleno de la Cámara de Diputados el proyecto de la Resolución exponiendo puntualmente sobre el motivo de iniciar el juicio político, argumentando cada uno de los casos o las denuncias contra el acusado. Luego se abrirá un debate, durante el cual los diputados que así lo considerasen opinarán sobre el proyecto de Resolución presentado. Una vez que se haya cerrado el período de debate, se procederá a la votación. Para adoptar una decisión afirmativa se requerirá una mayoría de dos tercios de votos²⁶. En caso de que no se

²⁴ Reglamento Cámara de Diputados de Paraguay. Título IX De las Comisiones de Procedimientos, Permanentes de Asesoramiento y Especiales Capítulo De las Comisiones Permanentes de Asesoramiento. Artículo 139. Corresponde a la Comisión de Asuntos Constitucionales dictaminar sobre todo proyecto o asunto que interprete o reglamente la Constitución Nacional o pueda lesionar los principios de la misma, y aquellos que versen sobre la legislación electoral, ciudadanía y nacionalidad

²⁵ Reglamento Cámara de Diputados de Paraguay. Título IX De las Comisiones de Procedimientos, Permanentes de Asesoramiento y Especiales Capítulo De las normas comunes a las comisiones.

Artículo 184. Las comisiones deben expedirse dentro del término de treinta días, a contar desde aquel en que se dio cuenta, en la Cámara, del destino del asunto, salvo excepciones debidamente fundadas y que la comisión deberá poner en conocimiento del Presidente.

²⁶ Reglamento Cámara de Diputados de Paraguay. Título VIII De la Votación. Capítulo Único. Artículo 125. Para las votaciones en la Cámara se entenderá por a) Quórum legal, la mitad más uno de la totalidad de los

alcance la misma el juicio político concluye.

El tema de la suspensión de los funcionarios sometidos a juicio político no ha sido previsto en la disposición en estudio. Dada la envergadura de las funciones desempeñadas por quienes pueden ser enjuiciados, es conveniente establecer la suspensión en el ejercicio de sus cargos desde el momento en que la Cámara de Diputados declara que procede la instauración del juicio. Por otra parte, como la situación de incertidumbre que se crea en relación con el funcionamiento de órganos de suma importancia no puede prolongarse en demasía, debe limitarse el tiempo de duración del juicio político. Lógicamente, la suspensión no puede durar más que ese tiempo.

Ante la Cámara de Senadores

Sobre el desarrollo del procedimiento ante la Cámara de Senadores, el análisis lo haré en base a las disposiciones constitucionales, al reglamento de dicha instancia legislativa y de las resoluciones que ha dictado la Cámara de Senadores en los distintos juicios políticos llevados a cabo con la vigencia de la Constitución de 1992.

a) Constitución en tribunal

Recibido el mensaje de la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores se constituye en Tribunal, a los efectos del juzgamiento que deberá ser público, según lo manda la Constitución. El Reglamento de la Cámara de Senadores dispone lo siguiente en su artículo 23: Cuando el Senado se constituye en Tribunal de Justicia en el caso previsto por el artículo 225 de la CN, libraré oficio a la Cámara de Diputados y al inculpado comunicándoles la fecha de audiencia para que aquella formule su acusación, y este, por sí o por apoderado, la escuche. El senado fijará otra sesión para oír al inculpado y señalar el término de prueba. Las sesiones serán extraordinarias y podrán abarcar un período más de sesiones ordinarias.

En la Resolución N° 122 en su artículo 2 establecía que: No se admitirán incidentes, recusaciones, cuestiones de previo y especial pronunciamiento ni prueba confesoria. Todas las resoluciones que adopte la Honorable Cámara de Senadores en presencia de las partes o de sus representantes, quedarán notificadas de pleno derecho; las demás les serán notificadas mediante cédula suscrita por el Presidente de la Honorable Cámara de Senadores, diligenciada por las personas que éste designe. Las resoluciones que dicte la Honorable

miembros; b) Simple mayoría, la mitad más uno del quórum legal; c) Mayoría absoluta, el quórum legal cuando menos; d) Mayoría de dos tercios, las dos terceras partes del quórum legal; y Parágrafo: Mayoría de dos tercios: su marco referencial es el quórum legal, como mínimo; en los casos en que se supere esta referencia, dicha mayoría se calculará sobre la cantidad de Diputados presentes

Cámara de Senadores como Tribunal no podrán ser objeto de recurso alguno²⁷.

b) Formulación de la acusación.

Los representantes de la Cámara de Diputados formulan la acusación en sesión extraordinaria fijada con antelación. La acusación debe consistir en una exposición detallada de la imputación. Asimismo se deben ofrecer las pruebas en que ésta se funda²⁸. Igualmente se efectuarán las acreditaciones de quienes comparezcan por la acusación y por la defensa²⁹.

c) Traslado al enjuiciado

Se corre traslado al enjuiciado de los términos de la acusación y de los documentos aportados por la Cámara de Diputados y se les emplaza para que formulen su defensa y ofrezcan las pruebas de las que intentan valerse en la sesión extraordinaria fijada para el efecto³⁰. En su artículo 24 el Reglamento de la Cámara de Senadores establece: Las notificaciones al inculpado se harán por cédula. En caso de incomparecencia se seguirá el juicio en rebeldía. La incomparecencia de la parte acusadora importará desistimiento, si ella fuere retirada e injustificada.

d) Defensa

En sesión extraordinaria fijada con antelación se formula la exculpación y se ofrecen las pruebas de descargo. El enjuiciado puede comparecer personalmente o por medio de

²⁷ Resolución 122 dictada por la Cámara de Senadores para la tramitación del juicio político de los ministros de la Corte Suprema de Justicia Doctores Carlos Fernández Gadea, Luis Lezcano Claude y Bonifacio Ríos Avalos

²⁸ Resolución 211 Que establece la tramitación del juicio político previsto en el artículo 225 de la Constitución Nacional de fecha 24 de marzo de 1998. Artículo 1 inciso d) "Durante la Sesión Extraordinaria en que se formula la acusación, la representación de la H. Cámara de Diputados realizará una exposición detallada de la imputación y ofrecerá las pruebas en que se fundase, luego de lo cual el Tribunal correrá traslado de los términos de la acusación y de los documentos acompañados, al enjuiciado o su representante convencional, señalándose día y hora de la Sesión Extraordinaria para que el acusado o su representante convencional produzca su exculpación y ofrezca sus pruebas, si fueren habidas"

²⁹ Disposición establecida en la Resolución 122 dictada por la Cámara de Senadores para la tramitación del juicio político de los ministros de la Corte Suprema de Justicia Doctores Carlos Fernández Gadea, Luis Lezcano Claude y Bonifacio Ríos Avalos

³⁰ Sobre la defensa en juicio del enjuiciado es importante hacer referencia que en la Resolución 122 dictada por la Cámara de Senadores para la tramitación del juicio político de los ministros de la Corte Suprema de Justicia Doctores Carlos Fernández Gadea, Luis Lezcano Claude y Bonifacio Ríos Avalos, dispusieron la fecha de la acusación el día 26 de noviembre de 2003 y la sesión extraordinaria de defensa el día 1 de diciembre de 2003, uno de los puntos que más cuestionaron la defensa fue precisamente el poco tiempo que se les concedió para ejercer su derecho a la defensa, teniendo en cuenta lo voluminoso de los antecedentes de la acusación. Como fueron tres los ministros enjuiciados se les concedió a cada uno una defensa de máximo 3 horas, y cada uno se defendió en el mismo orden en que fueron acusados

representante o apoderado³¹.

e) Producción de pruebas

En caso de que se hubieren ofrecido pruebas, el tribunal primeramente decide la admisión o el rechazo de las mismas. Se fija luego una sesión extraordinaria para la producción de las mismas; las partes producen oralmente sus respectivos alegatos en la sesión extraordinaria fijada con antelación.

f) Alegatos

Luego de la formulación de la acusación y la defensa, si no hay pruebas que producir, o concluida la producción de las mismas, las partes producen oralmente sus respectivos alegatos en la sesión extraordinaria fijada con antelación. El artículo 25 del Reglamento del Senado establece que: Vencido el período de prueba establecido por el Senado, él fijará audiencia para oír los alegatos de las partes, que podrán hablar dos veces.

g) Fallo

Posteriormente, el tribunal llama “autos para sentencia” y pasa a deliberar su sesión en forma secreta. Dentro de tres días hábiles, en sesión pública, da a conocer su fallo. En esa oportunidad la votación será nominal por la *culpabilidad o por la inocencia del acusado*³².

Resolución – Consecuencias del fallo

Cuando la Cámara de Diputados, en cuanto ejerce su función de acusar rechaza la *acusación*, y por ende el trámite no pasa al Senado, se considera que por los *mismos hechos* no se puede posteriormente reiniciar otro procedimiento acusatorio.

Cuando en la etapa de enjuiciamiento el Senado *no destituye*, tampoco es viable que después recomience otro enjuiciamiento por los mismos hechos. Tales reaperturas son, para nosotros, inconstitucionales porque, como mínimo, implican: a) conculcar el principio del “non bis in ídem”; b) ignorar la pauta de *preclusión* en las etapas concluidas, así como su efecto; c) transgredir la intangibilidad de la *cosa juzgada* que, aunque propia de las

³¹ Resolución 122 dictada por la Cámara de Senadores para la tramitación del juicio político de los ministros de la Corte Suprema de Justicia Doctores Carlos Fernández Gadea, Luis Lezcano Claude y Bonifacio Ríos Avalos en su artículo 5 En la sesión extraordinaria prevista para el lunes 1 de diciembre de 2003, conforme al horario establecido en el artículo anterior, y en el orden señalado se adoptarán las siguientes medidas: a) cada acusado si conviniera a sus derechos, formulará su defensa y ofrecerá todas las pruebas de las que intente valerse; b) se entregará copia de cada defensa y de cada ofrecimiento de pruebas a la Honorable Cámara de Diputados

³² Artículo 26 del Reglamento del Senado. Es bueno dejar constancia que el mismo no ha sido modificado con la entrada de la nueva Constitución de 1992

sentencias en los procesos judiciales, se traslada al caso del enjuiciamiento político.

Reflexiones Finales

El juicio político o *impeachment* ha sido desde el inicio del constitucionalismo en América, el mecanismo de control utilizado para exigir la responsabilidad de los funcionarios de las más altas esferas del poder. Es quizás, ese elemento político el que lo ha llevado a subsistir en las distintas constituciones a pesar de sus diversas reformas. Implica el ejercicio material de una función jurisdiccional llevada a cabo por un órgano de funciones políticas, pero respetando las formalidades esenciales de un procedimiento jurisdiccional (Gonzalez Oropeza, 2005: 335). Se trata de una de las pocas ocasiones, que la función jurisdiccional es ejercida por un poder diferente al judicial, por esa razón deviene el nombre político, porque político es el órgano que lo lleva a cabo. Por ende, no se puede tomar a la ligera, ni ser sustanciado en horas, sino que se debe proveer al acusado del tiempo suficiente para que pueda presentar su defensa correctamente.

Al realizar el estudio del instituto del juicio político dentro del marco constitucional paraguayo encontramos varias falencias, que el Congreso de la Nación debiera suplir para que el mismo cumpla efectivamente con los postulados de defensa a los derechos fundamentales y al orden democrático constitucional. En primer lugar, debemos señalar que es inconcebible la falta de un marco regulatorio del procedimiento, que a veinte años de la promulgación de la Constitución, y siendo uno de los institutos de control más utilizados en las últimas dos décadas, no cuente aún con una ley que establezca el trámite en ambas Cámaras del Congreso, los plazos, las condiciones de juzgamiento y los recursos jurídicos del que pueden valerse los procesados para ejercer su defensa.

Esto sería de gran importancia a los efectos de unificar criterios a la hora de iniciar y tramitar el proceso en ambas Cámaras del Congreso, y a la vez permitiría a los acusados conocer con anterioridad como van a ser juzgados. Desde mi punto de vista, esta ausencia de normas reglamentarias viola las disposiciones constitucionales contenidas en el artículo 16, “Toda persona tiene derecho a ser juzgada por tribunales y jueces competentes, independientes e imparciales” y el artículo 17 numeral 3 y 7 de la CN, las cuales disponen 3) Que no se le condene sin juicio previo fundado en una ley anterior al hecho del proceso, ni que se le juzgue por tribunales especiales; 7) La comunicación previa y detallada de la imputación, así como a disponer de copias, medios y plazos indispensables para la preparación de su defensa en libre comunicación. Asimismo la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el particular ha señalado en la Sentencia del Caso del Tribunal

Constitucional Peruano vs. Perú de fecha 31 de Enero de 2001 en el punto 77 “En cuanto al ejercicio de las atribuciones del Congreso para llevar a cabo un juicio político, *del que derivará la responsabilidad de un funcionario público, la Corte estima necesario recordar que toda persona sujeta a juicio de cualquier naturaleza ante un órgano del Estado deberá contar con la garantía de que dicho órgano sea competente, independiente e imparcial y actúe en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y la resolución del caso que se le somete*³³. Y en el punto 81. de la misma sentencia expresa: “Este Tribunal ha señalado recientemente que las garantías establecidas en el artículo 8 de la Convención Americana suponen que las víctimas deben contar con amplias posibilidades de ser oídas y actuar en los procesos respectivos”³⁴. Por lo cual ha dejado sentado muy claramente que si bien se reconoce al Juicio Político un medio de control llevado a cabo en esferas parlamentarias y no judiciales, independientemente deben cumplir con los recaudos procesales de defensa en juicio, imparcialidad, una ley anterior que tipifique las causas de juzgamiento.

En la misma línea la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que: el ejercicio de la defensa constituye un derecho y una garantía para impedir la arbitrariedad de los órganos del poder público, y comprende aspectos sustantivos y adjetivos. Contiene, a su vez, las siguientes garantías en favor del acusado: ser oído antes de la decisión, participar en forma efectiva en todo el proceso, ofrecer y producir pruebas, obtener decisiones fundadas y notificaciones oportunas y conforme a la ley, acceso a la información que consta en el expediente, posibilidad de controvertir los elementos probatorios, obtener asesoría legal y tener la oportunidad de impugnar la decisión; *el debido proceso es un derecho en sí*, pero también tiene carácter instrumental en tanto permite disfrutar de otros derechos, y por ello su violación es más grave, pues el proceso es una garantía para el respeto de derechos sustantivos y para el control de la arbitrariedad en el ejercicio del poder.

Otro punto que me pareció interesante y conveniente resaltar, es el referente a las sanciones. La Constitución paraguaya establece tan sólo la destitución como resultado del juicio político. Si buscamos con este instituto lograr mayor transparencia, eficiencia y responsabilidad de los funcionarios, se necesita de sanciones ejemplares. Comparto la opinión de que se debiera aplicar igualmente la inhabilitación para desempeñar cargos públicos por un cierto período de tiempo, si bien esto conllevaría una modificación de la

³³ Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú. Sentencia de 24 septiembre de 1999.

³⁴ Cfr. este principio en Caso Durand y Ugarte. Sentencia de 16 de agosto de 2000. Serie C No. 68, párr. 129

Constitución, considero que es importante a los efectos de dejar precedentes, y dotarle de mayor relevancia al juicio político. Actualmente puede considerarse tan sólo, como un vehículo para cambiar un funcionario por otro, con el riesgo de que con dicho cambio no se logre una mejoría.

Comprendemos que el juicio político no es propiamente un juicio jurisdiccional llevado a cabo en tribunales, sino que por su naturaleza y sus características, es un tipo de juzgamiento especial reservado a los funcionarios de mayor nivel dentro del organigrama estatal por eso es conveniente una regulación clara, para salvaguardar igualmente lo establecido en la Constitución. Sin embargo, al no disponer de una ley especial, los legisladores también están incumpliendo con sus funciones.

Por lo tanto, no podemos dejarnos llevar, por fanatismos, pasiones del momento, un instituto de control diseñado y establecido en un organigrama constitucional con el objetivo de salvaguardar el orden político y democrático de un País, y pueda cumplir efectivamente con la función para el cual fue establecido, debe estar acompañado de las formalidades que merece, porque de lo contrario estaríamos desvirtuando el instituto, y condenándolo a ser utilizado por los intereses mezquinos y oportunistas de un sector de la sociedad convirtiéndolo en una farsa y no en un medio eficiente para exigir la responsabilidad política a los funcionarios por el mal desempeño de sus funciones.

Pero necesita, en el Paraguay de una regulación más efectiva y de voluntad política para juzgar con objetividad sin importar la ideología y el partido en el cual militen los malos funcionarios y destituirlos si así conviniera en derecho y en nombre de la justicia, respetando siempre el derecho a la defensa y el debido proceso, pilares fundamentales para el sostenimiento de un Estado Democrático.

Referencias Bibliográficas

- Bielsa. R. (1959). *Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Roque Depalma Editor.
- Bidart Campos, G. (2000). *Manual de la Constitución Reformada*. Buenos Aires: Ediar.
- Brossar, P. (1992). *O impeachment. Aspectos da Responsabilidade política do presidente da República*. Sao Paulo: Saraiva.
- Esparza Frauto, A. (2001). *El Juicio Político*. Zacatecas: Cuadernos de Judicatura.
- Fernandez Arevalos, E. (2003). *Órganos Constitucionales del Estado. Poder Legislativo, Poder Ejecutivo, Poder Judicial. Órganos constitucionales extrapoderes*. Asunción: Intercontinental.

García Pelayo, M. (1984). *Derecho Constitucional Comparado*. Madrid: Alianza Universitaria Textos.

Gonçalves Carvalho, K. (2009) *Direito Constitucional. Teoría do Estado e da Constituição: Direito Constitucional Positivo*, 1261.

Gonzalez Oropeza, M. (2005). Juicio Político. En Carbonel, M. *Diccionario de Derecho Constitucional* (pp. 335 y ss). México D.F: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Gutierrez-Ticse, G. (2008). El antejuicio político en el Perú. En Espinosa Saldaña, E. *Limitaciones del Poder y Estructura del Estado. Estudios sobre la parte orgánica de la Constitución*. Lima: Grijley.

Lezcano Claude, L. (2000). El Juicio Político. *Revista Jurídica Paraguaya "La Ley"*, 274 y ss.

Lezcano Claude, L. (2003). La Defensa de la Constitución en el derecho paraguayo. En V. B. (Coord.), *Defensa de la Constitución: garantismo y controles* (999 y ss). Buenos Aires: Ediar.

Olarieta Alberdi, J. M. (1991). *Antejuicio e Impunidad Judicial: El caso de las sentencias bondadosas*. Madrid: Kaydeda Ediciones.

Quiroga Lavie, H. (1987). *Derecho Constitucional*. Bs. As.: Ediciones Depalma.

Sabsay, D. A. (2004). El Juicio Político a la Corte Suprema de Justicia en la República Argentina. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 8, 506.

Serrafero, M. (1996). El impeachment en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela. *Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca)* 92, 140.

Story, J. (1810) *Comentarios de la Constitución Federal de los Estados Unidos*. Tomo I.

Toqueville, A. (2006). *La Democracia en América*. Madrid: Alianza Editorial.

Varela Suanzes, J. (2000). El Constitucionalismo británico entre dos revoluciones 1688-1789. *Fundamentos. Cuadernos Monográficos de Teoría del Estado, Derecho Público e Historia Constitucional*, 25-96.

Zaffaroni, E & Risso, G. (2008). Inhabilitación y Juicio Político en Argentina. En *La Ciencia del Derecho Procesal Constitucional: Estudios En Homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del Derecho, T. VIII, Procesos Constitucionales Orgánicos* (pp. 717-729). México. D.F.: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.

Campos Cervera. R. (1997) Alcance de la reforma del Poder Legislativo en la Constitución de 1992, en *Comentario a la Constitución* (257 y ss), Asunción: C.S.J.