

dos circunstancias, la cámara, temerosa, tal vez, de que un fallo adverso desprestigiara su autoridad, levantó las órdenes de detención, antes de que se dejara el recurso en forma legal.

CAPÍTULO VII

Sumario: I. Juicio político. Generalidades—II. Naturaleza y carácter del juicio político—III. Diferencias substanciales del juicio político en Inglaterra y en Estados Unidos—IV. Funcionarios sujetos al juicio político—V. Causas que lo justifican—VI. Poder que lo inicia—VII. Autoridad competente para pronunciarse al respecto—VIII. Medidas consiguientes al juicio político—IX. Juicio político y juicio de residencia.

Art. 45. «Sólo ella ejerce el derecho
« de acusar ante el senado al pre-
« sidente, vice presidente, sus
« ministros y á los miembros de
« la corte suprema y demás tri-
« bunales inferiores de la Nación,
« en las causas de responsabili-
« dad que se intenten contra ellos,
« por mal desempeño ó por deli-
« tos en el ejercicio de sus fun-
« ciones, ó por crímenes comunes,
« después de haber conocido de
« ellos y declarado haber lugar á
« la formación de causa por ma-
« yoría de dos terceras partes de
« sus miembros presentes.»

Art. 51. «Al senado corresponde juz-
« gar en juicio público á los acu-
« sados por la cámara de diputa-
« dos, debiendo sus miembros
« prestar juramento para este
« acto. Cuando el acusado sea el
« presidente de la Nación, el se-
« nado será presidido por el pre-
« sidente de la corte suprema.
« Ninguno será declarado culpa-
« ble sino á mayoría de los dos
« tercios de los miembros pre-
« sentes.»

Art. 52. «Su fallo no tendrá más efec-
« to que destituir al acusado, y
« aun declararle incapaz de ocu-
« par ningún empleo de honor,

« de confianza ó á sueldo en la
« Nación. Pero la parte condenada
« quedará, no obstante, sujeta á
« acusación, juicio y castigo, con-
« forme á las leyes ante los tribu-
« nales ordinarios».

I. Juicio político. Generalidades.

Es axiomático que, dado el régimen político que nos rige, los tres altos poderes que ejercen la potestad gubernamental tienen facultades limitadas, delegadas por el pueblo, que no delibera ni gobierna sino por medio de sus representantes.

Las del congreso, como las del presidente y los tribunales, están enumeradas por el código fundamental sin perjuicio de los poderes implícitos, cuya existencia supone la cláusula contenida en el inciso 28 del art. 67.

Es también axiomático, lo hemos visto antes, que el principio de la división de los poderes no se aplica con una estrictez tal que no admita la ponderación y equilibrio entre ellos, y que aceptando la teoría de que «para que los poderes se mantengan realmente divididos, es preciso que no estén enteramente separados», según la frase de Mounier, se confiere á los parlamentos, de los que en especial nos ocupamos, atribuciones ejecutivas y judiciales.

Las primeras se ejercitan por medio de leyes ó por medio de deliberaciones que revisten carácter más directamente administrativo.

Las segundas se manifiestan en cada cámara por el juicio de las elecciones de sus miembros; en la de senadores por el juicio político, que se pronuncia á virtud de acusación de la cámara de diputados; en ambas, por la concesión de amnistías, por ejemplo.

Se considera al juicio político como el caso más

típico de atribución judicial, y sin embargo, como veremos, es este un punto que se mantiene todavía obscuro y que da margen á serias dificultades. Su naturaleza no está bien explicada por la doctrina, y no surge nítida del texto de las constituciones.

El origen de la institución se busca generalmente en Inglaterra, y aquí empiezan los tropiezos; se recuerda igualmente la constitución de Estados Unidos cuyos autores no pudieron independizarse de una manera completa de las ideas prevalentes en la madre patria, y ofuscados, tal vez, por similitudes de forma, incurrieron en algunos errores de fondo.

Los límites de este curso no nos permiten extendernos en consideraciones de detalle; pero procuraremos, con toda brevedad, exponer la naturaleza y objetos del juicio político, en su parte substancial.

II. Naturaleza y carácter del juicio político.

Una de las bases primordiales del sistema representativo, debemos recordarlo, es que el gobernante, mandatario de la voluntad popular, debe á su mandante cuenta y razón de sus acciones. Si el funcionario público dejase de lado los intereses de la colectividad social y obedeciese únicamente á las tendencias de su espíritu, no tendría valladar su libertad, y quedaría expedito el camino de la arbitrariedad y el despotismo.

La responsabilidad es consagrada por las legislaciones positivas como una conquista de la civilización y las teorías liberales sobre la omnipotencia absurda derivada de la teoría del derecho divino de los monarcas. Y no es consagrada como aspiración generosa, aunque platónica, á la manera de la constitución fran-

cesa de 1793, según la cual « las garantías sociales no « pueden existir si los límites de las funciones públicas no están claramente fijados en la ley, y si no « se asegura la responsabilidad de los funcionarios »; es consagrada por medios eficaces para impedir que los intereses generales se burlen por la incompetencia ó corrupción de las personas á cuyas manos están confiados.

El desempeño torcido del mandato social puede afectar las formas de un verdadero delito ó puede, simplemente, herir prerogativas particulares, dignas del mayor respeto.

En el primer caso, la ley penal hará sentir su saludable efecto, haciendo pasible al reo del castigo consiguiente y obligándole á indemnizar los perjuicios irrogados; la ley civil auxilia al damnificado, y prescribe reglas de general observancia, para integrarle en la plenitud de su patrimonio. En ambos casos debe ocurrirse á los tribunales de justicia, cuya alta misión se ejercita sin distinción de individuos, iguales todos en cuanto á su personalidad.

La independencia que requieren los poderes públicos de la Nación podrá exigir formalidades previas en algunos casos. No obstante ellas, la regla conserva su vigencia.

El presidente puede cometer un homicidio ó una exacción de los caudales públicos. Las infracciones caerán siempre bajo la acción de los tribunales del crimen, que procederán así que se despoje al malhechor de su investidura, si así lo ordena el código fundamental. Un diputado ó un senador puede perpetrar una estafa, puede vender su voto y su conciencia. Caerá, del mismo modo, bajo la acción de los tribunales del crimen, así que la cámara á que pertenece le haya levantado sus inmunidades.

Las formalidades previas no desvirtúan, pues, el

principio de la igualdad ante ley. Emanan del equilibrio y ponderación de las ramas del gobierno, desde que si un juez pudiera, prescindiendo de ellas, formar causa al primer magistrado de la Nación ó aprehender á un miembro del congreso, se constituiría en árbitro supremo del país, por el ejercicio de una autoridad temible para la permanencia de los poderes ejecutivo y legislativo.

Estas formalidades previas no se confunden con el juicio político ni tienen relación directa é inmediata con él.

En la Argentina están prescriptas respecto de senadores y diputados á quienes el juicio político no alcanza. No están prescriptas expresamente respecto de los magistrados judiciales que son pasibles del juicio político. El silencio ha dado motivo á que se discuta si deben ó no llenarse las indicadas formalidades. (1).

La consecuencia racional de estas premisas es que la responsabilidad penal y la responsabilidad civil se establecen por los tribunales, de conformidad á las normas del derecho común.

Pero, un funcionario que comete un delito en el orden de las relaciones políticas ó en el orden de las relaciones privadas, queda incapacitado para continuar siendo depositario de la confianza general; un funcionario que, después de haber estado algún tiempo en

(1) El código penal vigente define y reprime infracciones cometidas por magistrado del orden judicial. Así resulta, entre otros, de los arts. 243 inc. 9, 245, 256, 249, 250, 261, etc. Las penas varían según la clase y gravedad de los delitos, pero suponen la pérdida del oficio y la inhabilitación, en algunos casos. « Los jueces que incurran en cualquier delito de los expresados « en el artículo anterior, prescribe una de las disposiciones citadas, serán castigados con destitución é inhabilitación perpétua « para ser juez ».

El proyecto de los doctores Piñero, Rivarola y Matienzo consigna principios análogos. Pueden verse los arts. 292 y siguientes; 300 y siguientes, etc.

el desempeño tranquilo de su empleo, es atacado por una incapacidad sobreviniente no puede continuar con el cargo que se le ha conferido. Es indispensable que el delincuente, por honor á la magistratura, por decoro de la administración, sea destituido del puesto que ocupa. Y la destitución, no sólo se pronuncia contra los empleados públicos, en casos de delitos por ellos cometidos, sino también en los casos en que las conveniencias generales de la Nación así lo exijan.

La destitución de los empleados subalternos de la administración se hace por su jefe. Según nuestra constitución, el presidente de la República los nombra y remueve. Los diputados ó senadores se destituyen por las cámaras de que forman parte. En cuanto al presidente de la República, los ministros, etc., se ha creído indispensable establecer un conjunto de formalidades especiales, debido al carácter de las funciones á su cargo; y porque su destitución tiene resonancia nacional y agita extraordinariamente los espíritus.

Este es, éste tiene que ser, el fin del juicio político entre nosotros.

Con diferencias de detalle, que no afectan á su substancia, éste es el juicio político creado por la constitución de Estados Unidos, de donde lo ha tomado la nuestra, muchas otras americanas y algunas, aunque muy pocas, europeas.

Su objeto y su naturaleza están caracterizados en estos términos muy repetidos y citados: «Insisten en « mirarlo como un procedimiento judicial, encaminado á esclarecer y castigar un delito. Pero no es « semejante cosa, y tanto valdría considerar del mismo modo una elección popular de presidente. Trátase de un procedimiento político, cuyo objeto no « es tanto castigar delitos, como sustituir á un mal

« funcionario, otro que sea bueno, á fin de obtener « así un gobierno que también lo sea». (1)

Mas, ni los Estados Unidos, ni los países que lo han seguido, han podido prescindir, como sería de creerse, del *impeachment* inglés que tiene otra latitud, otros objetivos y otros efectos.

III. Diferencias substanciales del juicio político en Inglaterra y en Estados Unidos.

Además de su autoridad judicial en materia de privilegios, escribe Fischel, «y de la jurisdicción ordinaria de la cámara alta, como corte suprema de apelación y como fuero privilegiado de los pares de ambos sexos, el parlamento, en su conjunto, tiene también el poder de estatuir sobre la vida, la libertad y el honor de todo ciudadano; en tanto que puede, por medio de una ley especial, dada en la forma legislativa ordinaria, condenar á una ó muchas personas á penas especificadas. La cámara de los lores es, también, la alta corte política, llamada á juzgar á algunos grandes criminales de Estado, acusados ante ella por la cámara de los comunes». (2)

El juicio en forma de ley es el *bill of attainder*, que ya conocemos, y que importa el desconocimiento más escandaloso de la ciencia penal.

El juicio de una cámara por acusación de la otra es el *impeachment* que se aplica á violación de principios reconocidos de derecho, fuera de los casos previstos por disposiciones de la ley.

Son delitos que motivan el juicio de *impeachment* la mala administración, las malversaciones, la viola-

(1) «THE TRIBUNE».—Nº del 15 de Mayo de 1868.

(2) FISCHEL.—Constitution d'Angleterre. T. II, pág. 350.

ción de las reglas constitucionales (*high crimes and misdemeanours*).

Son justiciables los ministros y los funcionarios de alguna entidad.

La cámara de los lores aplica el castigo, y condena al delincuente á sufrir una penalidad más ó menos arbitraria.

No es éste, por lo tanto, el juicio político norteamericano, que cambió de carácter al cruzar los mares, según la expresión del Dr. Rodríguez Larreta.

Tocqueville, en largas páginas que Aréchaga transcribe, ha analizado con proligidad suma, la diferencia substancial que existe entre la institución inglesa y la adoptada por la vieja monarquía francesa, por una parte, y la que impera en Estados Unidos, por la otra. Aunque no compartimos íntegramente sus opiniones, en ella aparece bien claramente la diversidad de los conceptos.

« Introduciendo el juicio político en sus leyes, expone, los europeos han querido alcanzar á los grandes criminales, cualesquiera que fuesen su nacimiento, su rango ó su poder en el Estado. Para lograrlo, han reunido momentáneamente, en el seno de un gran cuerpo político, todas las prerogativas de los tribunales. Cuando un tribunal político francés ó inglés tiene por justiciable un funcionario público y pronuncia su condenación, le quita por el hecho sus funciones y puede declararlo indigno de desempeñar toda otra en el porvenir; pero aquí la destitución y la interdicción políticas son una consecuencia de la sentencia, y no la sentencia misma. En Europa, el juicio político es, pues, más bien un acto judicial que una medida administrativa. Se ve lo contrario en los Estados Unidos y es fácil convenirse de que el juicio político es allí más bien una medida administrativa que un acto judicial..... El objeto

« principal del juicio político en los Estados Unidos es quitar el poder á aquel que hace de él mal uso, é impedir que ese ciudadano lo posea en el porvenir. Es un acto administrativo, al que se ha dado la solemnidad de un fallo judicial». (1)

El eminente autor de la Democracia en América ha penetrado la verdadera naturaleza de las cosas, pero se ha detenido en la mitad de su análisis. Perseguiéndolo, se nota que todos los defectos que la teoría y la práctica atribuyen al juicio político nacen de que en América se le confunde con el vigente en Europa; que sacándolo de su verdadero quicio se le extiende á objetos distintos de los que se tuvieron en vista al crearlo; que las solemnidades externas ofuscan, y se le estudia con el criterio del criminalista, que busca en el candidato á destitución un reo, en la causa que puede motivarla un delito, en el iniciador de la medida un fiscal, en la autoridad que la pronuncia un juez, en el decreto que la dispone una sentencia.

Y ha ejercido tan gran presión este modo de considerar las cosas, que las constituciones han sentado reglas difíciles, confusas y contradictorias en lo que de suyo debía ser claro y sencillo, al extremo que ante sus textos no es dable decir á ciencia cierta si el juicio político es, en verdad, lo que debía ser: un procedimiento especial para separar un mal funcionario, ó un procedimiento judicial en que se pena por tribunales especiales, sin ley anterior al hecho que lo motiva, privando al delincuente de sus jueces naturales y con trámites antojadizos y arbitrarios.

Del texto del código fundamental de la República surge que el juicio político conduce á una medida administrativa, la destitución, que podrá ser ó no ser

(1) Véase ARÉCHAGA, — «El poder legislativo». T. II, página 307 y siguientes y STORY.—(Trad. de Calvo). T. I, pág. 305.

una pena, según las circunstancias, pero que no reviste, en el presente caso, los caracteres precisos que la ciencia criminal aconseja en la represión.

Estas ideas aperecerán más explayadas, relacionándolas con los elementos constitutivos del juicio político, á saber:

- 1° El funcionario que lo sufre;
- 2° La causa que le da origen;
- 3° El iniciador;
- 4° La autoridad competente, y
- 5° El resultado.

IV. Funcionarios sujetos al juicio político.

Los funcionarios pasibles del juicio político son, en la República, el presidente, el vice presidente, los ministros, los miembros de la suprema corte y los de los demás tribunales inferiores de la Nación.

La constitución de Estados Unidos dispone sobre este punto: «El presidente y el vice presidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán destituidos de sus diversos cargos, cuando, á consecuencia de una acusación, estén convictos de traición, cohecho ú otros crímenes ó delitos.»⁽¹⁾

Nos parece que no admite defensa la cláusula de la constitución americana. No es posible determinar que para la destitución de todos los empleados de la administración se requiera la solemnidad de la acusación por la cámara de diputados con dos tercios de votos ó con mayoría simple, y de la sentencia por el senado, con dos tercios de votos. Claro es que tratándose de un maestro de escuela, de un escribiente de la administración de justicia ó de un empleado inferior de un ministerio, por ejemplo, no ha de seguirse toda

(1) Art. II, Sección II, párr. 1.

esa tramitación larga y difícil que ocuparía inútilmente la atención de las cámaras. Débese, por consiguiente, limitar los casos de juicio político, para llegar á la destitución de los funcionarios, á aquellos que no tengan un superior inmediato ó á aquellos otros que conviene remover en esa forma solemne para no producir mayores males á la Nación. Nos explicaremos.

El presidente de la República tiene su mandato del pueblo por elección indirecta; su período de duración es limitado; pero, durante él, puede haber cometido un delito; puede haber sido atacado de incapacidad, puede haberse hecho indigno de las altas funciones que se le han confiado, y en tales condiciones, la continuación en el mando será, á no dudarlo, una no interrumpida secuela de desaciertos y desastres. ¿Cómo se le remueve? Siguiendo el principio general de que quien nombra un funcionario es quien debe separarlo, sería preciso recurrir á un plebiscito para consultar la opinión de todos los habitantes del país. Pero, los plebiscitos, en circunstancias semejantes, no dan ni pueden dar resultados favorables, además de que producen la perturbación consiguiente á la exaltación de las pasiones de partido. La causa que motiva la incapacidad puede ser de difícil apreciación por el pueblo; el mal desempeño de las funciones presidenciales pueden emanar de cuestiones internacionales, por ejemplo, que deben mantenerse, hasta cierto punto, reservadas, ó de cualquiera incidencia que no está al alcance de la muchedumbre. La constitución, que no ha podido querer que el mal presidente de la República, convicto de tal, continúe en sus funciones, ha determinado las formalidades especiales del juicio político para removerlo.

Los ministros del poder ejecutivo son también destituibles después de un juicio político, y se explica. Los ministros, que refrendan las firmas del presidente

de la Nación, son nombrados y removidos por éste. Pero, puede el presidente seguir un camino torcido; puede estar en desconformidad manifiesta con la mayoría parlamentaria; puede adoptar principios y doctrinas que pugnen con la opinión general, y el ministro que es su secretario, cuyo nombramiento depende de la voluntad del primer magistrado de la Nación, seguirá las inspiraciones de éste y será removido ó no, según sean las simpatías ó antipatías del presidente de la República á su respecto. Las constituciones generalmente determinan que en estas circunstancias los ministros deben también ser responsables en juicio político, porque, si bien es verdad que, en definitiva, el causante de los males que un ministro produce no es él, sino el presidente que lo nombra, y que tiene atribuciones bastantes para separarlo, se conceptúa, no obstante, que la agitación que el juicio político origina y los trastornos de una medida tan radical deben morigerarse, tanto más, cuanto que es dable lograrlo con el juicio político al ministro criminal, inepto ó incapaz, sin necesidad de recurrir á los sacudimientos de un cambio presidencial.

En el orden administrativo, algunas constituciones han limitado el juicio político á la persona misma del primer dignatario, dejando de lado á los ministros, en virtud de las consideraciones que antes hicimos, de que, si el ministerio, en un régimen presidencial, es inconveniente, la culpa de ello recae única y exclusivamente en quien lo organiza.

En el orden judicial, debe formarse juicio político á los miembros de los altos tribunales y de los tribunales inferiores, por razones muy distintas. Ellos no obtienen su nombramiento directamente del pueblo; lo obtienen por la combinación de los poderes ejecutivo y legislativo. Pero, la constitución, buscando la mayor independencia del poder judicial, buscando que los de-

signados por el poder ejecutivo, aunque con acuerdo del senado, no sean hechura del jefe del Estado ha estatuido, como veremos, que conserven su empleo indefinidamente, mientras dure su buena conducta. Si la apreciación de ella dependiera de la simple voluntad del presidente, se correría el peligro de que los jueces no fueran inamovibles; si pudieran destituirse con la misma formalidad con que se nombran, es decir, con acuerdo del senado, como es fácil que los poderes ejecutivos tengan mayoría en las cámaras, ya que ambos poderes responden á la expresión de la voluntad nacional, la remoción de los jueces se haría sólo siguiendo las inspiraciones del jefe del Estado.

En nuestro régimen institucional, respecto de los jueces, rige la misma práctica que tratándose del presidente, vice presidente y ministros.

Algunos escritores piensan que debe llevarse más allá la lista de funcionarios sometidos al juicio político. Creen que debe aplicarse á los jefes de reparticiones administrativas; que en la misma forma podrán ser dados de baja los militares de alta graduación. Esta extensión es, sin duda alguna, inconveniente. Se comprende que se produzca el juicio político para la destitución de los ministros, para no llegar al extremo de tener que remover al presidente de la Nación, si tiene á su lado un gabinete inocuo é incapaz; pero no se comprende que haya necesidad de recurrir á él para destituir á un contador ó á un tesorero general de la Nación, con todas las formalidades de la acusación por la cámara baja y decisión por la cámara alta. Si esos funcionarios delinquen, es el ministro del ramo el responsable, y si el presidente no los remueve, podrá hacerse el juicio al verdadero jefe inmediato de esa repartición, sin necesidad de producir el trastorno consiguiente al derrumbe presidencial.

La baja de los militares difiere tan radicalmente de

la remoción de un dignatario civil, que no es dable aplicar para ambos idénticos procedimientos. La disciplina del ejército se haría ilusoria si aparatosas formalidades de carácter político pudieran hacerse sentir en sus filas.

Se infiere de las observaciones anteriores que los constituyentes argentinos se han guiado por las reglas más estrictas de prudencia al enumerar los magistrados posibles del juicio que nos ocupa.

V. Causas que lo justifican.

La precisa determinación de las causas que dan nacimiento al juicio político es uno de los puntos más trascendentales que ofrece el estudio de este expediente extraordinario, y tanto, que su resolución influye de una manera directa en la apreciación de los otros tópicos que le son correlativos.

La constitución de Estados Unidos señala causas determinantes del juicio político las «de traición, cohecho ú otros grandes crímenes ó delitos» (*treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors*), y sus comentaristas se extienden en consideraciones para inquirir si es de estricta necesidad que exista una ley que califique de delictuoso el hecho imputado, para que preceda el *impeachment*.

El debate se hizo ardiente con motivo del informe presentado por el comité judicial en mayoría, en 25 de noviembre de 1767, á la cámara de representantes, acusando al presidente Andrew Johnson de «altos crímenes y delitos».

«El comité, dice Paschal, no acusó la violación de «ninguna ley criminal. Las imputaciones consistieron «en varias usurpaciones del poder del congreso, en «esfuerzos deliberados para impedir la reconstrucción «de los Estados rebeldes y en el estímulo prestado

«á los que estaban comprometidos en la rebelión».⁽¹⁾

Para la mayoría, no era requisito *sine qua non* que la ley hubiera calificado de infracción; según ella; los grandes crímenes y delitos podían consistir en una mala conducta oficial, opresora, corrompida, aun cuando no fuera acusable, y citaba en su apoyo la opinión de Madison, concretada en estas palabras: «El presidente será acusable por la cámara ante el senado, por un acto semejante de mala administración: la arbitrariedad de empleados meritorios le sujetará á acusación y á destitución de su alto empleo».

La minoría de la comisión sostenía, por su parte, que el *impeachment* sólo podía basarse en delitos calificados, en traición, en cohecho y en los «*high crimes and misdemeanors*», que una ley anterior hubiera previsto y penado; que en el juicio político, el senado, como la cámara de los lores, es un alto tribunal criminal, sometido á las mismas reglas de derecho que cualquier otro tribunal criminal; y que no es posible sancionar leyes *ex post facto*.

Es tan difícil encontrar la verdadera solución ante el texto constitucional norteamericano, que Paschal, cuya claridad de vistas es conocida, ha sentido vacilar su espíritu, y termina su exposición con estas palabras: «Estando ahora la cuestión á flote sobre el mar «de la oposición pública, el autor sólo puede esperar «que los futuros escritores tengan guías más satisfactorias. La cámara, por gran mayoría, adoptó el informe de la minoría y rechazó el *impeachment*, pero difícilmente debe considerarse como que ha establecido el principio que nada da margen al juicio político (*is impeachable*) sino lo que es acusable como una ofensa á los Estados Unidos».⁽²⁾

(1) PASCHAL. «The Constitution of the United States». Página 187.

(2) PASCHAL. Op. cit.—Pág. 189.