

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 pasibles 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.

Los *futuros escritores* á que Paschal se refería, no han resuelto la cuestión. Los comentadores americanos se sienten impresionados por el partidismo, y los extranjeros no han encontrado luces bastantes para afirmar su juicio.

De Chambrun, en 1876, escribía: «El artículo en cuestión tiene sólo en cuenta los actos criminales ó delictuosos en el sentido ordinario del derecho penal; y la prueba que es tal la interpretación constitucional, es que agrega: la persona juzgada culpable (por el senado) podrá, sin embargo, ser acusada..... y castigada conforme á la ley». ⁽¹⁾

El Duque de Noailles, en 1886, no conceptuaba el punto tan sencillo, y se expresaba así: «De estas dos tesis contradictorias, ninguna ha llevado definitivamente la ventaja, y la cuestión de derecho constitucional ha quedado indecisa, tan confusa es la causa, «mezclada de elementos extranjeros y envenenada por las pasiones de partido». ⁽²⁾

Y es precisamente esta mezcla de elementos extranjeros lo que más ha dificultado la solución; es la influencia de las ideas británicas la que ha extraviado el criterio; es el prurito de equiparar un procedimiento que no debe tener más fin que el de separar un magistrado de su empleo, con un procedimiento criminal en que hay delitos y penas, lo que mantiene los ánimos en ese estado de duda.

Si todos se hubieran penetrado del carácter verdadero del juicio político en Estados Unidos, la solución se habría hallado nítida desde los primeros momentos.

Si se pensara que el juicio político creado por la

(1) DE CHAMBRUN.—«Le pouvoir exécutif sur Etats Unis»—pág. 323.

(2) DUC DE NOAILLES.—«Cent ans de République aux Etats-Unis.» T. I—pág. 353.

convención de Filadelfia no es el que impera en el parlamento de Inglaterra; si se pensara que el uno tiene por fin inmediato la destitución del mal empleado, mientras que el otro tiene por fin primordial el castigo del malhechor; si se estudiara la esencia misma del juicio político, prescindiendo de la lucha ardiente de los partidos en tiempo de Johnson, se encontraría que la opinión sustentada por la mayoría de la comisión es la opinión congruente con la naturaleza de la institución.

Para convencerse de ello, es forzoso dejar de lado los comentadores coetáneos de la guerra de secesión y remontarse á los primeros tratadistas, á aquellos que influyeron en la opinión nacional, para hacer viables las bases de la federación, á aquellos que historiaron con imparcialidad y erudición las discusiones habidas en el seno de la convención central y de las convenciones locales. Si lo hacemos, encontraremos que la causa del juicio político no es exclusivamente el delito.

«Un tribunal bien constituido para los juicios de acusación, observó Hamilton, es un objeto no más difícil de desearse que difícil de obtenerse en un gobierno completamente electivo. Las materias de su jurisdicción son aquellas ofensas que proceden de la mala conducta de los hombres públicos, ó en otras palabras, del abuso ó violación de algún cargo público». ⁽¹⁾

Curtis ha caracterizado mejor la naturaleza del asunto en estos términos sencillos: «Aún cuando una acusación pueda envolver una indagación sobre si se ha cometido un crimen contra una ley positiva, sin embargo, no es necesariamente un juicio criminal, ni hay necesidad alguna en el caso de críme-

(1) «El Federalista»—versión castellana, pág. 530.

« nes cometidos por empleados públicos, para la ins-
 « titución de ningún procedimiento especial, para la
 « aplicación del castigo prescrito por las leyes, des-
 « de que ellos, como todas las demás personas, son
 « responsables á la jurisdicción ordinaria de los tri-
 « bunales de justicia, respecto de los delitos contra
 « la ley positiva. Los objetos de una acusación están
 « totalmente fuera de las penas del estatuto ó de la
 « ley del uso. El fin del procedimiento es establecer
 « si existe causa para remover á un empleado públi-
 « co del empleo. Esa causa puede encontrarse en el
 « hecho de que ya en desempeño de sus funciones
 « ó fuera de ellas ha violado una ley, ó cometido lo
 « que técnicamente se llama un crimen. Pero, puede
 « existir causa de destitución de empleo, donde no
 « se haya cometido ofensa alguna contra la ley po-
 « sitiva, como cuando el individuo, por inmoralidad,
 « por imbecilidad ó por mal desempeño, se hace ina-
 « decuado para ejercer el empleo. Las reglas según
 « las cuales se ha de determinar una acusación son,
 « de consiguiente, especiales, y no están del todo
 « comprendidas en los principios ó disposiciones de
 « la ley que los tribunales de jurisdicción ordinaria
 « deben aplicar». ⁽¹⁾

Desgraciadamente, en los Estados Unidos el texto constitucional no es tan claro que la interpretación dada por Curtis pueda aceptarse como una verdad. A pesar de que el propósito que él manifiesta fué el concebido por los convencionales al sancionar el juicio político en la forma que lo hicieron, las ideas inglesas primaron de tal suerte que la institución se presenta nebulosa y abigarrada.

En la República Argentina los textos han sido más explícitos, aunque no exentos de crítica.

(1) CURTIS.—«Historia de la constitución de Estados Unidos», pág. 232.

La constitución de 1819 aceptó decididamente la teoría de que sólo delitos previstos y penados podían originar el *impeachment*. El art. 8º dispuso: «Ella (la cámara de representantes) tiene el derecho privativo de acusar de oficio, ó á instancia de cualquier ciudadano á los miembros de los tres grandes poderes, á los ministros de Estado, enviados á las cortes extranjeras, arzobispos ú obispos, generales de los ejércitos, gobernadores y jueces superiores de las provincias y demás empleados de no inferior rango á los nombrados, *por los delitos de traición, concusión, malversación de los fondos públicos, infracción de la constitución ú otros, que según las leyes merezcan pena de muerte ó infamante*».

La constitución de 1826, que limitó el número de funcionarios acusables, aceptó la misma doctrina en cuanto á las causas del juicio. Su artículo 19 está concebido así: «Ella (la cámara de representantes) tiene igualmente el derecho exclusivo de acusar ante el juzgado al presidente de la República y sus ministros, á los miembros de ambas cámaras, y á los de la alta corte de justicia, *por delitos de traición, concusión, malversación de los fondos públicos, violación de la constitución, particularmente con respecto á los derechos primarios de los ciudadanos, ú otros crímenes que merezcan pena infamante ó de muerte*».

La constitución de 1853 (art. 41) se refería, como las de 1819 y 1826, á los delitos de traición, concusión, malversación de los fondos públicos, violación de la constitución ú otros que merezcan pena infamante ó de muerte.

En la convención de 1860 se observó que la redacción del artículo era «un tejido de incongruencias y de errores, de los que, por no comprender el objeto y carácter de este juicio, han confundido los crímenes de un carácter puramente político y el

« mal desempeño de las funciones del empleo de los
 « acusados ante el senado, con los crímenes ordina-
 « rios, que son los que merecen pena infamante ó de
 « muerte, dejando, por el contrario, sin responsabili-
 « dad por sus actos abusivos á los altos funcionarios
 « en lo ejecutivo y judicial». (1)

« El juicio político, se lee en el informe de la comi-
 « sión examinadora, es una consecuencia del principio
 « de que todo funcionario público es responsable, y
 « tiene por único y exclusivo objeto hacer efectiva
 « esa responsabilidad; y se somete esta atribución á
 « las legislaturas, porque no es posible que los tri-
 « bunales ordinarios pudiesen entender de tales fal-
 « tas, salvo cuando media un delito definido por las
 « leyes, en cuyo caso el juicio político sólo tiene por
 « objeto la destitución del funcionario».

Los estadistas argentinos se anticiparon á las dis-
 cusiones apasionadas que debían agitar á los norte-
 americanos en el caso de Johnson, y, como consecuen-
 cia de su previsión, la constitución de la República
 aceptó el texto consignado en la de Nueva Grana-
 da. Dan margen al juicio político «las causas de res-
 « ponsabilidad que se intenten contra ellos, por mal
 « desempeño ó por delito en el desempeño de sus
 « funciones, ó por crímenes comunes».

El precepto, sin embargo, no es inatacable, si he-
 mos de seguir la doctrina desenvuelta por Curtis,
 según la cual el juicio político es un expediente que
 tiene por fin impedir que un mal funcionario, cual-
 quiera que sea la causa que motiva la falta de ido-
 neidad, permanezca en el desempeño del cargo. El
 artículo de nuestra constitución habla de los casos de
responsabilidad por mal desempeño de las funciones. Y
 bien; la palabras responsabilidad, en el tecnicismo

(1) Redactor de la comisión—pág. 51.

del derecho penal moderno es muy discutida; sin em-
 bargo, se entiende generalmente, y se entendía así
 en 1860, que es responsable de un acto el que lo
 ejecuta con discernimiento é intención. Si hemos de
 caracterizar el juicio político como lo ha hecho el
 insigne historiador de la constitución americana, te-
 nemos que convenir en que no es indispensable para
 separar un magistrado, que haya ejecutado un acto
 del cual pueda ser legalmente responsable.

Desde luego, se nos ofrece el caso típico que el
 mismo Curtis presenta. Si un alto dignatario de la
 nación, un miembro de la corte de justicia, el pre-
 sidente de la República, está afectado en sus faculta-
 des mentales ¿es posible que continúe desempeñando
 su cargo? ¿no habrá medio legal, medio constitu-
 cional alguno de impedir que realice actos perfectamen-
 te válidos que conduzcan al país al desquicio, á la
 ruina, á la anarquía? Para este caso, el juicio político
 debe ser señalado, y si lo es claramente, se ve que
 la causa que lo determina no es propiamente de res-
 ponsabilidad, ni hay ningún hecho imputable de por
 medio. Un constitucionalista francés de gran nombra-
 día, Boutmy, hace una crítica acerba á todo el siste-
 ma institucional de los Estados Unidos, fundado
 principalmente en que, á pesar de establecerse por
 su constitución que impera el régimen democrático
 en toda su latitud, la opinión del país en un momen-
 to dado no tiene medio de hacerse sentir en las es-
 feras ejecutivas.

Si á renglón seguido de la elección presidencial,
 se agita la nación por alguna de esas grandes doc-
 trinas que conmueven los espíritus; si estuviera en
 tela de debate el libre cambio ó el proteccionismo;
 si se discutiera la forma del gobierno ó la reforma
 de la constitución; si del régimen federal se quisiera
 pasar al régimen unitario; si la agitación popular da

por resultado arrastrar en un sentido determinado, en una tendencia neta, la inmensa mayoría de la nación, ¿tendría ésta que estar cruzada de brazos, esperando que feneciese el plazo constitucional de duración del presidente para llevar á cabo la reforma?

Es posible, y el continente europeo lo demuestra con mucha frecuencia, que razones de orden externo, de orden internacional, obliguen á cambiar en la administración del país, en un instante preciso, los mandatarios que rigen su destino. ¿Habría que esperar, no obstante, que terminen los plazos que la constitución les fija? Se censura por alguien esta conclusión á que se llega en Estados Unidos, y se prefiere en tal virtud, el régimen institucional de la Inglaterra, donde, aún cuando impera la monarquía, existen medios suficientes para que el pueblo haga escuchar su voz en momentos en que lo crea conveniente.

Es de pensar que esta crítica que se hace á toda la esencia del sistema institucional de Estados Unidos, y por consiguiente, á toda la esencia del sistema institucional de la República Argentina, desaparecería, si se admitiera francamente que son causas de juicio político todas las que pueden dar motivos bastantes á la destitución de un empleado subalterno de la administración. Si el presidente pudiera ser destituido por razones de mejor servicio público ó por una incapacidad sobreviniente, el juicio político, tal como lo querían los convencionales de Filadelfia, evitaría los ataques que se dirigen á los regímenes democráticos que existen en toda la América latina, que ha seguido las inspiraciones de la constitución de Estados Unidos.

No se nos oculta que llegando á ese resultado, se producen peligros de todo género; pero, bien reglamentando al juicio político, haciendo de modo que la representación sea una verdad y que el partidismo

del momento ó la agitación de la lucha no puedan llegar hasta derrumbar un magistrado honorable, lo que se consigue por los mismos medios que establece lo constitución argentina, esos peligros desaparecen. En efecto, si dos tercios de la cámara de diputados, número que bien pudiera llevarse á dos tercios de la totalidad de los miembros de esta asamblea, son los que pueden acusar; si dos tercios de la cámara de senadores, que pudieran llevarse, igualmente, á dos tercios de la totalidad de los miembros que la componen, tienen facultad para juzgar, y si estos dos tercios en ambas cámaras del poder legislativo se manifiestan en un sentido determinado, se colige que esa mayoría parlamentaria responde á las tendencias nacionales en el momento en que la medida se dicta; se colige, en consecuencia, que procede con toda rectitud, y si no lo hace, culpa será de los pueblos que han llevado sus representantes á las bancas del congreso, que indirectamente han contribuido á la elección de los senadores.

El mismo pueblo que eligió al presidente de la república por simple mayoría es el que hoy, por los dos tercios de los mandatarios, se pronuncia por su destitución. Las ventajas del sistema se palpan á simple vista; los peligros derivan de vicios en la representación, que pervierten todo el mecanismo político y no sólo la institución que nos ocupa.

VI. Poder que lo inicia.

El acusador ó más bien, el iniciador del juicio político es la cámara de diputados, quien debe declarar, previamente, que ha lugar á la formación de causa por dos tercios de votos.

En la gran mayoría de las naciones basta una votación normal, en condiciones generales. Puede citar-

se, entre otras, Estados Unidos, República Oriental, Colombia, Méjico, etc.

La constitución de San Salvador preceptúa en su art. 128: «*Todo ciudadano salvadoreño* tiene el derecho « de acusar ante la cámara de diputados al presidente de la República, magistrados de la corte suprema de justicia, secretarios del despacho, gobernadores de los departamentos y agentes diplomáticos ó consulares, por traición, venalidad, usurpación de poder, falta grave en el ejercicio de sus funciones y delitos comunes que no admiten escarcela-ción garantida. *La Cámara acogerá siempre esta acusación y la instaurará ante el Senado* por medio de « un fiscal de su seno que nombrará al efecto. Las « personas que no puedan constituirse acusadoras « tendrán los derechos de queja ó denuncia conforme « á la ley».

Algunas otras doctrinas se han enseñado por los escritores, que no han tenido siempre aceptación en la legislación positiva. De todas ellas, la que consagra la constitución de la República es, sin duda alguna, la mejor.

No se puede dejar á la acción individual la iniciación del juicio político, y menos aún en la forma que lo hace la constitución de San Salvador. Si fuera dable que el tribunal encargado de destituir el mal funcionario tuviera que ocuparse de todos los casos de *impeachment* que se le dirigieran, sus funciones tendrían que circunscribirse casi exclusivamente á atender las acusaciones particulares. Si cualquiera del pueblo pudiera acusar directamente al presidente de la República por mal desempeño de sus funciones, y hubiera ineludible necesidad de formarle juicio, las atribuciones del primer magistrado tendrían que desviarse de la labor de su despacho, para acudir á la defensa de los delitos que se le imputaran. En mate-

ria penal puede convenir, y se sostiene con generalidad suma, la acción pública para llegar al castigo de los delitos ordinarios; mas tratándose de apreciar las conveniencias del juicio de destitución, otras son las circunstancias que se requieren.

Es necesario también tener en cuenta la oportunidad de la medida. Bien puede suceder que se constate la existencia de un mal funcionario, y que, á pesar de todo, no convenga pronunciar su destitución, por cualquiera causa. Con esto, es de advertir, no se elude la acción penal, por que si el delito se comprueba, los tribunales ordinarios le aplicarán una pena, como á cualquier individuo. La acción pública podía limitarse, quizás, haciendo que el particular acusador sufriera un castigo si se comprobaba su calumnia, si hubiera producido un juicio sin motivo justificado; pero si esto se hiciera, en realidad, la acción pública sería nula y el juicio político imposible. Con toda seguridad, el temor de la responsabilidad ulterior conduciría á la inercia.

Graves son también los inconvenientes que se enuncian contra la iniciativa del ministerio fiscal. Como en casi todas las constituciones esos dignatarios obtienen su nombramiento por iniciativa del presidente de la Nación, resultaría que los primeros dignatarios se preocuparían ante todo, no de la competencia del fiscal, sino de su amistad partidista, para impedir un posible juicio político. Por lo demás, el juicio político alcanza también á los funcionarios del orden judicial. Nada es más racional que estatuir que es la cámara de diputados la que puede iniciar la acusación en los juicios políticos, nada más natural establecerlo, en el concepto que los escritores norteamericanos han dado á ese expediente excepcional. Si se busca la destitución de un empleado que ejerce su cargo por mandato directo de la Nación, los repre-

sentantes directos de la opinión popular son los que están en mejor aptitud de saber cuando se violan las leyes, de apreciar la mala conducta y la conveniencia de adoptar un temperamento extremo.

Nuestra constitución, al igual de la del Paraguay, exige dos tercios de votos. Creemos que es una previsión perfectamente explicable de nuestros constituyentes, á pesar del ejemplo que nos presenta la de Estados Unidos. La simple mayoría de los miembros de la asamblea puede estar extraviada, puede no responder á las exigencias de la Nación. Con los dos tercios se logran mayores garantías de reposo en los iniciadores del juicio político.

Casi ninguna constitución fija reglas de procedimiento para la iniciativa del *impeachment*; la nuestra ha callado también sobre este punto; depende, por consiguiente, de las mismas cámaras el establecer las formalidades que han de seguirse en los diversos casos que se presenten á su consideración. Los peligros de este sistema son notables, si se piensa que los reglamentos de las cámaras pueden ser violados por ellas sin responsabilidad ulterior. La constitución chilena es la única, ó por lo menos, una de las pocas excepciones que pueden señalarse. Preceptúa en su art. 38: «La cámara de diputados declara primeramente si ha lugar ó no á admitir la proposición « de acusación, oyendo previamente el informe de « una comisión de cinco individuos de su seno, « elegida á la suerte. Si resultase afirmativa, nombrará dos diputados que la formalicen y prosigan « ante el senado». ⁽¹⁾

VII. Autoridad competente para pronunciarse al respecto.

Cual sea el tribunal encargado de decretar la me-

(1) AROSEMENA.—«Constituciones políticas». T. I, pág. 96.

dida consiguiente al juicio político, es también motivo de discusiones entre los escritores.

Algunos consideran que los tribunales ordinarios son los más competentes y los que ofrecen mayores garantías para decretar la destitución ó la pena, si existe, que el juicio político lleva anexa. Lastarria, entre ellos, dice: «Sobre la jurisdicción, que se concede á la cámara alta para juzgar á un corto número de personas que ocupan rangos elevados en el Estado, notaremos que es una perfecta inconsecuencia en el sistema institucional, porque se erige un tribunal de excepción, y se confunden groseramente las atribuciones de los poderes legislativo y judicial». ⁽¹⁾ Esto, no obstante, se piensa que el juicio político no llega hasta la aplicación de una verdadera pena; si se piensa que su fin primordial es la destitución del mal funcionario, lo cual no tiene tal carácter, si bien indirectamente puede importar un castigo; si se piensa que sólo cae dentro de la órbita de acción de los tribunales ordinarios el conocimiento de las causas en que ha de fallarse de acuerdo con lo alegado y probado, y no el de las en que debe procederse más bien «á verdad sabida y buena fe guardada», para emplear las palabras de la vieja cédula ereccional del consulado, se comprende que los tribunales de justicia son los menos aptos para pronunciarse en un caso de carácter político que entraña complicaciones de orden político también.

Otros sostienen que el senado es el tribunal más competente. «Nuestra opinión sobre esta grave materia, dice Story, es que con mucha sabiduría se ha investido al senado con esa jurisdicción. Un sabio comentador ha dicho también que, de todas las ramas del gobierno, el senado era el que pre-

(1) LASTARRIA.—«Elementos de derecho público—pág. 85.