

III. DERECHO POLÍTICO IBEROAMERICANO

**EL JUICIO POLÍTICO
EN LA CONSTITUCIÓN
PARAGUAYA Y LA DESTITUCIÓN
DEL PRESIDENTE FERNANDO LUGO**

DAVID-ELEUTERIO BALBUENA PÉREZ

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA. III. EL JUICIO POLÍTICO. 1. Breve referencia a los antecedentes. 2. El juicio político en la Constitución paraguaya. IV. LAS GARANTÍAS DEL JUICIO POLÍTICO. ¿EL JUICIO POLÍTICO ES UN PROCESO? V. EL JUICIO POLÍTICO A FERNANDO LUGO. VI. LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN DEL JUICIO POLÍTICO. LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTAS POR FERNANDO LUGO. VII. EL PROYECTO DE LEY POR EL QUE SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO DEL JUICIO POLÍTICO. VIII. CONCLUSIONES.

EL JUICIO POLÍTICO EN LA CONSTITUCIÓN PARAGUAYA Y LA DESTITUCIÓN DEL PRESIDENTE FERNANDO LUGO¹

DAVID-ELEUTERIO BALBUENA PÉREZ²

I. INTRODUCCIÓN

Los días 21 y 22 de junio de 2012, y a tan solo nueve meses de las elecciones generales, se celebró un juicio político en la República del Paraguay en el que fue destituido el presidente Fernando Lugo y pasó a ocupar la presidencia de la República el hasta entonces Vicepresidente Federico Franco. La polémica surgida en torno a la legalidad del juicio que se celebró en tan sólo 24 horas, generó un debate entre juristas y no juristas sobre la naturaleza jurídica de la figura del juicio político tal como viene previsto en la Constitución paraguaya (CN), sobre si es un verdadero juicio con sujeción a las restantes garantías constitucionales relativas al proceso, o si, por el contrario, se trata de una cuestión mera-

¹ El presente trabajo forma parte de un proyecto de investigación durante una estancia en la Universidad del Norte, Asunción (Paraguay) en el marco de una beca de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, MAEC-AECID 2011-2012 (programa I-A) becas para españoles para realizar estudios de postgrado, doctorado y postdoctorado en Universidades y centros extranjeros de reconocido prestigio en países de Ayuda Oficial al Desarrollo, convocatoria en BOE núm. 308, de 20 de octubre de 2010, y resolución en BOE núm. 168, de 14 de julio de 2011, Sec. III, págs. 78580 a 78591; y programa I-D, becas de renovación para becarios españoles de la convocatoria de becas MAEC-AECID 2011-2012 (programa I-A), BOE núm. 44, de 21 de febrero de 2012, Sec. III. Págs. 15274 a 15287, y resolución en BOE núm. 181, de 30 de julio de 2012, Sec. III, págs. 54545 a 54555.

² Licenciado en Derecho y Diplomado en Estudios Avanzados, Universitat Jaume I (Castellón). Becario de Investigación en Ciencias Jurídicas del MAEC-AECID. Profesor invitado de Derecho Penal y Constitucional en la Universidad del Norte de Caaguazú (Paraguay).

mente política que no necesita estar sujeta a ningún límite ni ninguna garantía, pudiendo el Congreso Nacional disponer los tiempos, las formas y demás solemnidades por las que debe regirse el juicio, incluida la creación de un reglamento *ad hoc* que implique la supresión de cualquier garantía mínima propia de los procesos acusatorios en los que el Estado ejercita potestades sancionadoras, celebrando el juicio, si es voluntad de las Cámaras, *ipso facto*. El problema reside en que al no tener previsto el ordenamiento paraguayo una norma de desarrollo de la escueta previsión constitucional del juicio político, la Cámara de Senadores, con posterioridad a que fuera aprobada en la Cámara de Diputados la decisión de someter al Presidente al juicio político, elaboró un reglamento específico por el que debía regirse el procedimiento que vino a impedir, *de facto*, el ejercicio legítimo del derecho de defensa del Presidente que, en consecuencia, se vio sometido a unos plazos contados en horas que limitaron considerablemente su reacción defensiva. A nivel internacional las reacciones fueron de todo tipo, como las protagonizadas por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Uruguay y Venezuela, que retiraron a sus embajadores de Paraguay, o como la suspensión de Paraguay del MERCOSUR³ y UNASUR⁴ por considerar que contravino los principios democráticos que exigen ambos bloques regionales de integración, porque el proceso no presentó *apariencia* de ser democrático, porque se vieron conculcados los derechos fundamentales del Presidente, y porque fue igualmente lesionada la libertad de la mayoría del pueblo paraguayo que le eligió, ya que, antes del fin de la legislatura, fue destituido en un juicio inmediato, urgente y precipitado, en el que se le llamó a responder políticamente por sus gestiones como Jefe de Estado y de Gobierno. Por ese motivo, en el presente estudio, planteo delimitar la naturaleza y finalidad del juicio político reflexionar sobre lo que ha sido este proceso que algunos califican de *golpe de Estado parlamentario o legislativo*⁵, analizar si la destitución se llevó a cabo

³ Decisión de 29 de junio de 2012 sobre la suspensión de Paraguay de MERCOSUR. (<http://constitucionweb.blogspot.com/2012/06/decision-del-mercosur-sobre-la.html>)

⁴ Decisión de 28 de junio de 2012, sobre la suspensión del Paraguay del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno de UNASUR. (<http://constitucionweb.blogspot.com/2012/06/decision-del-unasur-sobre-la-suspension.html#more>); y Decisión núm. 26/12, de 29 de junio de 2012, adoptada en la reunión extraordinaria del Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno, sobre la suspensión del Paraguay de UNASUR. (<http://constitucionweb.blogspot.com/2012/07/decision-n-2612-sobre-la-suspension-del.html>)

⁵ LEZCANO CLAUDE, L., «Sobre el “juicio político” al Pdte. Fernando Lugo Méndez». En *Revista La Ley Paraguaya*. Año 35, núm. 7, agosto 2012. Pág. 1019. «El denominado “juicio político” llevado a cabo entre el jueves 21 y el viernes 22 de junio ppdo., fue un acto de barbarie, brutalidad y prepotencia de las cámaras legislativas, decidido previamente a nivel de los principales partidos políticos con representación en las mismas. Fue un acto manifiestamente arbitrario

mediante un proceso no amparado por el marco constitucional y si ello implica una vulneración de la libertad política de la sociedad paraguaya⁶.

II. LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA

En los sistemas democráticos la responsabilidad política en estado puro por las funciones de Gobierno, cuenta con un mecanismo democrático automático que se traduce en el resultado de las elecciones que se refleja en las urnas, por lo que la *mala gestión* de los dirigentes políticos tiene una clara consecuencia que se concreta en el coste electoral de sus decisiones y gestiones en el ejercicio de la función gubernativa. Sin embargo, funcionalmente, la exigencia de responsabilidad política también recae sobre las Cámaras que tienen encomendada constitucionalmente la función de control. Responsabilidad política es sinónimo de pérdida de confianza en el Gobierno, que, aunque lleva aparejada una *sanción*, es distinta de las diferentes responsabilidades jurídicas en el ámbito civil, penal o administrativo, por lo que la responsabilidad política no se rige por el principio de legalidad sino por el de oportunidad, y la única consecuencia es la pérdida del cargo político⁷, aunque no se excluye la posible responsabilidad jurídica en

por su desconocimiento del ordenamiento jurídico y, por ende, contrario al Estado de derecho, realizado bajo el ropaje de las formas previstas en la Constitución para el juicio político. Por ello, bien puede ser calificado como un “golpe de estado legislativo”.»

⁶ Stuart Mill decía que en la Antigüedad el conflicto entre libertad y autoridad era un rasgo que sobresalía y por libertad se entendía «la salvaguardia contra la tiranía de los gobernantes políticos, pues se consideraba que estos (salvo en el caso de los gobiernos democráticos griegos) se encontraban en una posición necesariamente antagónica a la del pueblo que gobernaban. [...] La meta de los patriotas consistía en establecer límites al poder que a un gobernante le era permitido ejercer sobre determinada comunidad, y tal limitación era lo que entendían por libertad». MILL, J.S., *Sobre la libertad*. 1861. Madrid: Prisa Innova. 2009. Págs. 50 y 54. «La limitación del poder de un gobierno no pierde, por tanto, nada de su importancia cuando quienes detentan dicho poder han de rendir cuentas, de forma habitual, ante una comunidad, es decir, ante el partido más fuerte de los existentes en su seno». Y Schopenhauer forma la idea de libertad física a partir de la ausencia de obstáculos de naturaleza material vinculada a los seres del reino animal que se mueven libre y voluntariamente, incluyendo también, como segunda manifestación, la libertad política, por cuanto que un pueblo es libre cuando su Gobierno y sus leyes responden a la voluntad del propio pueblo que las promulga o que, libre y voluntariamente, inviste de autoridad a quien las crea. SCHOPENHAUER, A., *Ensayo sobre el libre albedrío*. 1837. Traducción de Sergio Albano. Buenos Aires: Gradifco. 2009. Págs. 14 y 15.

⁷ GARCÍA MORILLO, J., «El control parlamentario del Gobierno». En LÓPEZ GUERRA, L., ESPÍN, E., GARCÍA MORILLO, J., PÉREZ TREMP, P., SATRÚSTEGUI, L., *Derecho Constitucional. Vol. II. Los poderes del Estado. La organización territorial del Estado*. Valencia: Tirant lo Blanch. 1997. Pág. 130.

otros ámbitos a los que la responsabilidad política es ajena. Hay que partir de que el control parlamentario sirve para asegurar la sumisión del poder al Derecho con la finalidad de preservar la soberanía nacional que reside en el pueblo. Dicha afirmación nos conduce a la necesaria existencia de una dualidad de sujetos —controlantes y controlados— y a una serie de reglas con las que pueda ser contrastada la actuación sometida a control para evitar la arbitrariedad y los excesos de la discrecionalidad⁸. Es por ese motivo por lo que algunos autores, entre los que me incluyo, califican el control parlamentario como garantía⁹.

a) En los *sistemas parlamentarios*, como el español, donde hay dualidad de jefaturas con separación entre el Jefe de Estado (Monarca) y el Jefe de Gobierno (Presidente), el Jefe de Estado es irresponsable políticamente, sólo responde ante el parlamento el Jefe de Gobierno¹⁰, y la responsabilidad política es solidaria, de forma que le es exigible de forma colectiva a todo el equipo de Gobierno sin que sea posible exigirla a uno o varios Ministros de forma individual. Los mecanismos son la moción de censura y la cuestión de confianza, que vienen reguladas tanto en la Constitución como en el Reglamento del Congreso. En esencia, la confianza parlamentaria no recae sobre el Gobierno sino sobre su presidente ya que, a partir del acto de investidura, la confianza goza de una presunción parlamentaria salvo en los supuestos en que es retirada por dichos mecanismos, siempre con la salvaguarda de la estabilidad gubernamental que se traduce en que no se podrá derribar al presidente del Gobierno si al mismo tiempo no se inviste uno nuevo que lo sustituya. Sin embargo, conviene que hagamos una previa distinción entre responsabilidad política y control parlamentario, porque son conceptos diferenciados, en tanto que se ponen en funcionamiento a través de operadores y de procedimientos distintos que persiguen finalidades también distintas: el control es una función que corresponde a ambas cámaras con la característica de que se lleva a cabo de forma permanente y continua¹¹, materializada a través de mecanismos específicos que responden a iniciativas concre-

⁸ DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, L., «La función de control en la jurisprudencia constitucional». En PAU I VALL, F. (Coord.), *Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Navarra: Aranzadi. 1997. Pág. 518. “Sin la existencia de tales reglas o parámetros no sería posible la acción de control, puesto que la comparación o constatación requiere un término dotado de claridad y precisión. Desde esta perspectiva el control sería incompatible con la arbitrariedad o la absoluta discrecionalidad”.

⁹ GIL ROBLES, M., *Control y Autonomías*. Madrid: Civitas. 1986. Pág. 37.

¹⁰ FERNÁNDEZ ARÉVALOS, E., *Órganos Constitucionales del Estado*. Asunción: Intercontinental. 2003. Pág. 40.

¹¹ CAZORLA PRIETO, L.M., *El Congreso de los Diputados (su significación actual)*. Navarra: Aranzadi. 1999. Pág. 71.

tas, que son, básicamente, las solicitudes de información y control (arts. 66.2 y 109 CE), las preguntas e interpelaciones (art. 111 CE), y las comisiones de investigación (art. 76 CE); mientras que la responsabilidad política es algo que se exige de forma puntual como mecanismo para sustituir un Gobierno por otro cuando es el resultado de una nueva mayoría parlamentaria que se decide en el Congreso de los Diputados¹². En sentido amplio, todos los mecanismos mencionados, son en sí mismos medios de control por cuanto que cumplen la función parlamentaria de controlar la actuación del Gobierno, aunque no todos ellos son instrumentos para la exigencia de responsabilidad política. Los medios de control de mayor alcance con que cuenta el ordenamiento constitucional español son la moción de censura, la cuestión de confianza y las comisiones de investigación¹³.

La *moción de censura* (arts. 101.1, 113 y 114 CE) se basa en el modelo alemán, ya que la Ley Fundamental de Bonn contempla la denominada *moción de censura constructiva* que pretende evitar los vacíos de poder¹⁴, de forma que únicamente se puede destituir a un Gobierno si al mismo tiempo se elige otro presidente¹⁵. Más que una remoción es una sustitución de un Gobierno por otro, y es la única forma en la que el Congreso puede manifestar, por iniciativa propia, la retirada efectiva de su confianza, lo que significa que las resoluciones parlamentarias que soliciten la dimisión del Gobierno que pudieran ser tramitadas e incluso aprobadas, carecen de efectos jurídicos más allá de mera reprobación en el ámbito político¹⁶. Los requisitos se basan en la idea de racionalidad, que implica que la moción deberá ser suscrita por al menos la décima parte de los Diputados, se

¹² CANO BUESO, J., «El Gobierno y la Administración. Las relaciones del Gobierno y las Cortes Generales». En AGUADO ZAMORA, M., ÁLVAREZ-OSSORIO MICHEO, F., GÓMEZ CORONA, E., MARTÍNEZ RUANO, P., MORALES ARROYO, J.M., NARANJO DE LA CRUZ, R., PÉREZ SOLA, N., PORRAS NADALES, A., RASCÓN ORTEGA, J.L., REVENGA SÁNCHEZ, M., RODRÍGUEZ, A., y SALAZAR BENÍTEZ, O., *Manual de Derecho Constitucional*. 2.ª Ed. Madrid: Tecnos. 2011. Pág. 308.

¹³ GONZALO CONZÁLEZ, M., «El Parlamento IV. Funciones. Garantías Parlamentarias». En TORRES DEL MORAL, A., (Dir.) *Introducción al Derecho Político (Unidades Didácticas)*. Madrid: UNED. 1997. Págs. 413 a 416.

¹⁴ GÓMEZ SÁNCHEZ, Y., «El régimen Político de Alemania». En TORRES DEL MORAL, A., (Dir.) *Introducción al Derecho Político. (Unidades Didácticas)*. Madrid: UNED. 1997. Págs. 601 y 602.

¹⁵ CANO BUESO, J., «El Gobierno y la Administración...», cit. pág. 309. «La idea central que informa su origen es atajar la inestabilidad gubernamental que asoló al sistema constitucional alemán en el período de entreguerras y establecer unos requisitos reforzados que eviten el surgimiento de mayorías contrarias al Gobierno pero incapaces de ponerse de acuerdo para elegir uno en su lugar».

¹⁶ *Ibidem*.

deberá proponer un nuevo candidato a la Presidencia del Gobierno y, en caso de no prosperar la moción, no podrá volver a presentarse otra en el mismo período de sesiones. Por ello, la moción de censura es «un instrumento parlamentario de utilización limitada y selectiva y, en principio, de difícil viabilidad»¹⁷, aunque no es imposible que prospere. El procedimiento contiene un trámite de admisión, precedido por la formalización de la presentación mediante escrito dirigido a la Mesa del Congreso, que conlleva el efecto de que, a partir de ese momento, el Presidente no podrá disolver las Cámaras. Seguidamente se abre un período de reflexión de cinco días —en los dos primeros se pueden presentar mociones alternativas— con la finalidad de que el ejercicio de reflexión pueda conducir a dilucidar si la moción fue fruto de las pasiones, invitando a la serena ponderación de la situación creada¹⁸ y, transcurrido dicho plazo, se convocará a un pleno de debate y votación que comenzará con la defensa de la moción por uno de los rubricantes. Su carácter constructivo adquiere especial protagonismo en el debate previo a la decisión sobre la moción, ya que el protagonista es el Presidente candidato y su programa, que deberá ser expuesto ante el Congreso¹⁹, y la defensa de la moción se relega a un segundo plano, pues el diálogo se establece entre el candidato y los grupos parlamentarios, no entre el Presidente del Gobierno y quien aspira a sucederle²⁰. Posteriormente se abre un turno de intervenciones para todos los Grupos Parlamentarios seguidos de turnos de réplica y dúplica por parte del candidato, y una vez realizado el debate, se pasa a la votación, que deberá producirse con un intervalo mínimo de cinco días desde la presentación de la moción y únicamente será aprobada por mayoría absoluta del Congreso, en cuyo caso el Presidente perderá la confianza y deberá presentar su dimisión ante el Rey, pasando a nombrarse al nuevo Presidente²¹.

La *cuestión de confianza* (arts. 99, 101.2 y 114.1 CE), se produce a iniciativa del Gobierno para constatar que sigue contando con los apoyos de la Cámara,

¹⁷ GARCÍA MORILLO, J., «El control parlamentario del Gobierno...», cit. pág. 133.

¹⁸ *Ibidem*. Pág. 134.

¹⁹ CANO BUESO, J., «El Gobierno y la Administración...», cit. pág. 309. «El mecanismo pretende, en fin, garantizar mayorías parlamentarias estables que permitan ejecutar el programa político con el que el partido o coalición vencedora ha comparecido ante los electores. Y ello en tanto no se demuestre que otras fuerzas políticas con apoyo suficiente pueden derribar al Gobierno y poner en práctica un nuevo programa».

²⁰ GARCÍA MORILLO, J., «El control parlamentario del Gobierno...», cit. pág. 135. «Todo este esquema relega al Gobierno censurado y a su Presidente a una posición absolutamente secundaria, que puede llegar, incluso, a su absoluta abstención de la participación en el debate, hasta el punto que el Reglamento del Congreso no hace referencia alguna al Presidente del Gobierno censurado».

²¹ *Ibidem*. Pág. 136.

exigiendo al Parlamento que le ratifique su confianza, y actúa como alternativa a la posibilidad del art. 115 CE disolución parlamentaria (art. 115 CE) por la que es posible la disolución del Parlamento para que se convoquen nuevas elecciones y se elija por el pueblo una nueva mayoría que componga el Gobierno. La cuestión de confianza versará sobre un programa de Gobierno o sobre una cuestión de política general, y el procedimiento es iniciativa del Presidente, previa deliberación con el Consejo de Ministros, y se formaliza mediante escrito motivado²² dirigido a la Mesa del Congreso de los Diputados. Una vez admitida, se convoca al Pleno para el debate y cuando finalice se pasa a la votación que deberá realizarse al menos 24 horas después de la presentación. Para su aprobación basta la mayoría simple de los Diputados, en cuyo caso el Gobierno seguirá en pleno ejercicio de sus funciones y verá reforzada su confianza. Si por el contrario, no se supera la cuestión de confianza, el Presidente deberá presentar su dimisión al Rey, pero el Gobierno continuará en funciones hasta que se nombre al nuevo Presidente que será elegido previa consulta con los representantes de las restantes fuerzas políticas que componen el Parlamento²³.

b) En los *sistemas presidencialistas*, donde el Presidente es a su vez Jefe de Estado y de Gobierno, el Presidente es irresponsable políticamente porque para permanecer en funciones no requiere de la aprobación o respaldo del Parlamento²⁴. Sin embargo, el paraguayo es un *presidencialismo atenuado*, en la medida en que crea un entramado de mecanismos para favorecer el equilibrio entre los distintos poderes del Estado, entre ellos las funciones de control del Congreso y el juicio político para el Presidente de la República y otros altos cargos del Estado²⁵. La función de control del Parlamento, parte de la previsión del art. 3 CN, que contempla un sistema de independencia, equilibrio, coordinación y control recíproco, que se configura como esencial para el adecuado funcionamiento del sistema²⁶ y que en el caso de Paraguay se presenta de forma moderada aunque

²² *Ibidem*. Pág. 137. «El escrito ha de ser motivado —art. 174.1 RC— lo que obliga a una exposición, siquiera sea sumaria, de las razones que asisten al Presidente del Gobierno para solicitar la revalidación de la confianza parlamentaria».

²³ CANO BUESO, J., «El Gobierno y la Administración...», cit. pág. 312.

²⁴ FERNÁNDEZ ARÉVALOS, E., *Órganos Constitucionales...*, cit. pág. 41. «No puede ser objeto de voto de censura o de no confianza por el Parlamento; no responde de su actos ante el Parlamento. El presidente de la República está sustentado por el voto de la ciudadanía».

²⁵ *Ibidem*. Págs. 46 a 48.

²⁶ GIL ROBLES, M., *Control y Autonomías...*, cit. pág. 35. «Ya el constitucionalismo clásico puso de relieve que toda Constitución puede considerarse como un sistema de controles y equilibrios (checks and balances en la conocida expresión de la teoría política anglosajona), dirigida a lograr que la actuación de los distintos órganos del Estado se oriente a la satisfacción del interés general o bien común».

con bastante amplitud y margen de maniobra en los mecanismos de control, que son los pedidos de informes cuando se trata de integrantes de los restantes poderes de Estado, entes autónomos, autárquicos y descentralizados y demás funcionarios públicos exceptuando las funciones jurisdiccionales (art. 192 CN), las citaciones e interpelaciones y el voto de censura, mecanismos que se podrán llevar a cabo para exigir responsabilidad política de forma individual a los Ministros o a otros funcionarios de la Administración Pública, a los directores y administradores de los entes autónomos, autárquicos y descentralizados (entre otros), cuando se discuta una ley o se estudie un asunto concerniente a sus respectivas actividades (arts. 193 y 194 de CN), en cuyo caso, se concederán al interpelado cinco días como mínimo para que pueda responder a las preguntas. Del sometimiento a estas formas de control están exceptuados el Presidente de la República, el Vicepresidente y los miembros del Poder Judicial (PJ) cuando se trate de materias que afectan a la función jurisdiccional que les es propia. También están previstas las comisiones de investigación (art. 195 CN) a las que no podrán ser sometidos el Presidente, el Vicepresidente ni los miembros del PJ cuando se trate de materia jurisdiccional²⁷.

El otro cauce es el juicio político del art. 225 CN²⁸, que está reservado a ciertos altos cargos del Estado que son el Presidente y el Vicepresidente de la República, los Ministros del Poder Ejecutivo (PE), los Ministros de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, y también es aplicable a los miembros del Consejo de la Magistratura (art. 6 de la Ley 296/94, que organiza su funcionamiento)²⁹, y a los miembros del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM), según dispone el art. 4 de la Ley 1.084/97, que regula el procedimiento para el enjuiciamiento y remoción de Magistrados³⁰. Como afirma la doctrina paraguaya,

²⁷ FERNÁNDEZ ARÉVALOS, E., *Órganos Constitucionales...*, cit. págs. 56 a 61.

²⁸ Art. 225. «El Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, sólo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes. La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en caso, declararlos culpables, al sólo efecto de separarlos de sus cargos. En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria».

²⁹ LEZCANO CLAUDE, L., *Derecho Constitucional. Parte Orgánica*. 3.ª Ed. Asunción: Imprenta Salesiana. 2011. Pág. 212.

³⁰ NÚÑEZ RODRÍGUEZ, V., (Dir.). *Órganos Constitucionales. Constitución Nacional, los órganos constitucionales, reglamentación*. Asunción: Corte Suprema de Justicia. 2007. Pág. 1073.

“una de las diferencias entre los sistemas presidenciales —como los legislados en nuestras sucesivas constituciones— y los sistemas parlamentarios, es que en aquéllos no existe responsabilidad política en el sentido y con el alcance que se le da en estos últimos. En un sistema parlamentario el gabinete (órgano ejecutivo), es políticamente responsable ante el parlamento”³¹. En Paraguay el juicio político se presenta, por tanto, como la única forma de exigencia de responsabilidad política al Presidente de la República, a quien no le son aplicables los restantes medios de control, por lo que, obviamente, tratándose del más alto cargo del Estado, el procedimiento para la exigencia de responsabilidad —exclusivamente política— por sus gestiones, se presenta en el texto constitucional como extremadamente reforzado y garantista, extraído, a propósito, de los mecanismos de control existentes para el resto de poderes de Estado, funcionarios y demás cargos estatales administrativos que enumera la CN.

III. EL JUICIO POLÍTICO

El Congreso Nacional, como se ha dicho, tiene la función de control sobre la Administración Pública central y descentralizada, y el juicio político es una institución que sólo tiene cabida en los sistemas presidencialistas, y que, con la finalidad es preservar las instituciones estatales y defender los intereses de la colectividad, posibilita que un alto funcionario del Estado no permanezca en su cargo hasta el final de su mandato, por lo que constituye importante mecanismo de control que tiene el Congreso en relación al PE, al PJ (CSJ) y a otros órganos³².

1. Breve referencia a los antecedentes

El origen se encuentra en el sistema anglosajón, cuando en Inglaterra en 1648 el Rey Carlos I fue acusado de traidor, tirano y asesino, por lo que fue

³¹ LEZCANO CLAUDE, L., *Derecho Constitucional. Parte Orgánica...*, cit. págs. 207 y 208. «Esto significa que le debe cuenta por su gestión y que el Parlamento cuando le priva de su confianza (voto de confianza o de censura) puede provocar la caída del gabinete. En un sistema presidencial, en cambio, esto no ocurre. Si el Congreso no está de acuerdo con la gestión política y administrativa del Poder Ejecutivo, por este solo hecho no podrá exigir la dimisión del presidente o de los ministros, los cuales continuarán en sus cargos. En consecuencia, el mecanismo de destitución que supone el juicio político, no es equivalente a la revocatoria del gabinete por censura o confianza del Parlamento ante el cual es políticamente responsable».

³² *Ibidem*. Pág. 206.

juzgado y condenado a muerte, de forma que surgió la primera idea de responsabilidad del PE en sus funciones gubernativas, puesto que los gobernados estarían legitimados para controlar los actos de sus gobernantes mediante el llamado *impeachment*, institución que por otra parte se perfeccionó también en Reino Unido en 1689, al quedar vacante el trono que dejó el Rey Jacobo II de Inglaterra y IV de Escocia, cuando la Convención declaró que su intento de huida fue una abdicación *de facto* y que, por consiguiente, el trono quedó vacante³³. El *impeachment* se continuó utilizando hasta el siglo XIX, momento en que debido al desuso fue sustituido por la figura de la *pérdida de confianza* más cercana a los sistemas parlamentarios³⁴. En EE.UU., está plasmado en la Constitución de 1789 (art. 2, Secc. IV), donde se prevé la acusación por la Cámara de Representantes y el enjuiciamiento por el Senado³⁵. Desde 1804 sólo cinco jueces han sido condenados y removidos de sus cargos por este mecanismo. En 1867 Andrew Johnson fue el primer presidente norteamericano enjuiciado por *impeachment* en el Senado y fue absuelto por un solo voto. Fue sometido a *impeachment* en dos ocasiones Andrew Jackson y en una ocasión Robert Clinton, pero ninguno de ellos fue condenado. El presidente Richard Nixon evitó el *impeachment* mediante una dimisión antes de que se celebrara³⁶; y en el caso de William Clinton, el Fiscal le acusó por perjurio en el caso de Paula Jones ante el Gran Jurado, por abuso de poder y obstrucción a justicia; el Congreso votó a favor del proceso de destitución, aunque posteriormente la Cámara de Senadores declaró a Clinton «no culpable» porque no se alcanzó la mayoría para condenarle.

³³ CANO RADIL, B., *Manual de Derecho constitucional y político*. Asunción: Catena. 2003. Pág. 595. «Cuando se le cortó la cabeza al Rey se reconoció por primera vez, su responsabilidad jurídica y política por la gestión de Gobierno. Incluso se rompió el mito fundamental que hace a la legitimidad del poder, las cabezas de los reyes no eran divinas, eran humanas, tenían sangre roja y la podían cortar hasta los plebeyos. [...] Desde aquel histórico acto se reconoció la responsabilidad de los monarcas, como un principio jurídico político que orientará el pacto fundacional entre gobernantes y gobernados. Nunca más los gobernantes podían estar por encima de la ley del control de los gobernados, expresado aún en tales trágicas circunstancias».

³⁴ CAMACHO, E., «El juicio político en la Constitución de 1992. La responsabilidad institucional de los altos cargos públicos». En PUCHETA DE CORREA, A.B., FRETES, A., y NÚÑEZ RODRÍGUEZ, V.M. (Dir.), *Comentario a la Constitución III. Homenaje al décimo quinto aniversario*. Asunción: Corte Suprema de Justicia. 2007. Pág. 495.

³⁵ *Ibidem*. Págs. 496 y 497. «Los artífices de la Constitución estadounidense sabían que, a pesar de los fuertes controles, los presidentes podrían aprovecharse de sus poderes y perjudicar a su país, agregando entonces la posibilidad de pedir la destitución. En estos casos, la Cámara de representantes debe votar a favor de la elaboración de un documento para proceder al juicio; luego el funcionario público es juzgado en el Senado, que en estos casos es presidido por el Presidente de la Suprema Corte».

³⁶ FERNÁNDEZ ARÉVALOS, E., *Órganos Constitucionales...*, cit. págs. 234.

En América Latina hay varios países que cuentan con el mecanismo del juicio político en sus constituciones³⁷, de los que destacamos el caso de Argentina que lo contempla en su Constitución de 1870 (arts. 53, 59 y 60), y corresponde a la Cámara de Diputados la potestad de acusar ante el Senado al Presidente, al Vicepresidente, al jefe de gabinete de Ministros, a los Ministros y a los miembros de la Corte Suprema, por mal desempeño de sus funciones o por crímenes comunes, y será el Senado quien podrá declararlos culpables por mayoría de dos tercios de los presentes, con el efecto de destituir al acusado del puesto que ocupa o declararlo incapaz para ocupar cualquier puesto honorífico, de confianza o a sueldo en la Nación. No es un proceso penal³⁸ ni judicial³⁹ porque se sustancia ante un órgano político⁴⁰, pero se ha dicho por la doctrina constitucionalista argentina que igualmente debe ajustarse a las reglas del debido proceso⁴¹. El procedimiento

³⁷ Como por ejemplo Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, o Venezuela, entre otros. Pueden consultarse las respectivas regulaciones del juicio político en estos países en la obra de FERNÁNDEZ ARÉVALOS, E., MORENO RUFFINELLI, J.A., y PETTIT, H.A., *Constitución de la República del Paraguay. Comentada, concordada y comparada. Edición conmemorativa por los veinte años de su vigencia*. Tomo II. Asunción: Intercontinental. 2012. Págs. 1013 a 1017.

³⁸ SABSAY, D.A., «El juicio político a la Corte Suprema en la República argentina». En *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 4. Madrid. 2008. Pág. 506. «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 antesala de la eventual condena criminal o civil».

³⁹ DIEGUES, J.A., «¿Es constitucionalmente admisible la suspensión de los funcionarios sometidos a juicio político?» En *Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas*. Tomo XXXVII. Parte II. Instituto de Política Constitucional. 2010. Págs. 5 y 6 (<http://www.ancmy.org.ar>). «Consiste en un *juicio de responsabilidad política* veñido de *jurisdicción* hecho en nombre del pueblo y por sus representantes destinado a “proteger los intereses públicos contra el peligro o el mal resultante del abuso del poder oficial, negligencia del deber, o conducta incompatible con la dignidad del cargo”. El juicio político puede definirse así como *el procedimiento destinado a verificar y hacer efectiva la responsabilidad constitucional de los más altos funcionarios del gobierno evaluando el desempeño o la conducta del acusado*».

⁴⁰ SABSAY, D.A., «El juicio político a la Corte Suprema...», *cit.* pág. 506. “El juicio político tiene como principal antecedente al instituto denominado *impeachment* de similares características, previsto en la Constitución de los Estados Unidos. Se trata de las pocas ocasiones en las cuales la función jurisdiccional es ejercida por un poder diferente al judicial, tal el motivo por el cual se lo denomina de esta manera, “político”. Es decir, que debe su nombre al carácter político del órgano que lo lleva a cabo”.

⁴¹ BIDART CAMPOS, G.J., *Manual de la Constitución reformada*. Tomo III. 2.ª Reimpresión. Buenos Aires: Ediar. 2001. Págs. 195 y 196. «El vocabulario de la constitución acude a favor de la respuesta afirmativa del carácter *jurisdiccional*, porque usa los vocablos “causa”, “juicio (público)”, “fallo”, a más del verbo “juzgar”. Todo ello en los arts. 53, 59 y 60. Por cierto que la

para el juicio político en Argentina está regulado a través del Reglamento de la Comisión de juicio político de la Cámara de Diputados⁴², de forma que el sumario se instruye en dicha Comisión a la que se dirigen las denuncias y a la que le corresponde investigar y dictaminar las causales. Es necesario que a la denuncia se acompañen las pruebas en que se fundan las acusaciones y la Comisión la rechazará si aprecia que las causales no concurren o que no quedan debidamente acreditadas. Si del estudio previo del expediente aparecen indicios ciertos y un principio de prueba de que las causales pudieran concurrir, se abrirá el sumario en el que la Comisión podrá, entre otras diligencias, adoptar medidas de prueba, realizar inspecciones, citar a testigos o recibir declaraciones, incluida la citación del denunciado para que nombre abogado, ofrezca pruebas y formule su descargo. Trascorrida la primera fase, la Comisión emitirá un dictamen para la prosecución o no. La acusación se aprobará por mayoría de dos tercios de la Cámara de Diputados, y se nombrará una comisión formada por tres de ellos que actuarán como fiscales ante el Senado representando a la Cámara, acusando y sosteniendo la acusación mediante el aporte al juicio de pruebas de cargo. Finalmente, el juicio político se tramitará ante el Senado que se constituirá por el pleno en forma de jueces individuales, y en el desarrollo del juicio se deberán respetar los límites y requisitos del debido proceso, de tal forma que, de la acusación se dará traslado al acusado por término de quince días para presentar su defensa, y si no lo hiciera será declarado rebelde o contumaz. En caso de que se haya ofrecido prueba, el Senado decidirá la apertura del período mediante mayoría de dos tercios de los presentes, concediendo un plazo treinta días a las partes a partir de la apertura. Es relevante destacar que en relación a la fase probatoria, el procedimiento se ajustará a lo que dispone el Código Procesal Penal al que remite el art. 12 del reglamento⁴³. Luego se abrirá una fase de alegatos y el tribunal procederá a la deliberación secreta. Posteriormente, el presidente de la Cámara preguntará a cada Senador en sesión pública si el acusado es culpable, a lo que deberán responder *sí* o *no*. Si hay mayoría de dos tercios se declarará la destitución. Finalmente, se formará otra Comisión integrada por tres Senadores que se encargará de redactar la sentencia, que igualmente deberá ser sometida a la aprobación por el pleno

índole jurisdiccional del juicio político no lo convierte en un proceso judicial, porque se trata de una actividad jurisdiccional a cargo de un órgano eminentemente *político* como es el Senado. Por ende, la naturaleza jurisdiccional no riñe con el carácter político. Esta naturaleza jurisdiccional hace obligatoria la aplicación de las pautas del *debido proceso*, y así lo tiene establecido el derecho judicial de la Corte Suprema.»

⁴² Puede acceder al texto íntegro del reglamento: <http://www.profesorgentile.com.ar/juiciopdip.html>

⁴³ Según el art. 12 *in fine* del reglamento «regirán al respecto de las reglas establecidas por los artículos 240, 241, 242, 243, 244, 247 y 251 del Código Procesal Penal».

por mayoría simple, y se le notificará seguidamente al acusado, a la Cámara de Diputados, al PE y a la Corte Suprema⁴⁴.

Como puede verse, el procedimiento para el juicio político en Argentina reviste caracteres de un auténtico proceso acusatorio que pretende ser garantista, solemne y estricto, habida cuenta de los altos cargos a los que está destinado, ya que, aunque la responsabilidad sea únicamente política, el mecanismo para su exigencia se encuentra informado por los principios de defensa, audiencia, contradicción, separación de fases instructora y de audiencia, separación del órgano instructor y decisor, período de prueba, plazos razonables, conocimiento de las acusaciones, etc., y en definitiva, su regulación es la propia de un debido proceso⁴⁵ en consonancia con el resto de garantías constitucionales, por cuanto que el juicio político se presenta como una garantía para el acusado, que cuenta siempre con el proceso en el que se deberá probar su culpabilidad, y en el que podrá también probar su inocencia respecto de las acusaciones que se le formulen.

2. *El juicio político en la Constitución paraguaya*

El juicio político ya estaba previsto en la Constitución de 1870⁴⁶, y en la de 1940 fue eliminado para el Presidente de la República y los Ministros, manteniéndose únicamente para los miembros de la Corte Suprema de Justicia (CSJ), al igual que sucedió en la Constitución de 1967⁴⁷, de forma que, «como el juicio político es una garantía para los gobernantes, que le otorga inmunidad en el ejercicio de sus cargos, estas últimas Cartas Magnas, al no tenerlo incorporado, directamente permitía la separación y enjuiciamiento del Presidente de la República sin ningún tipo de limitación»⁴⁸, por lo que fue recuperado en la Constitución de 1992, con-

⁴⁴ En Argentina hubo varios juicios políticos, pero el más relevantes fue el de 1947 contra los Ministros de la Corte Suprema y el Procurador General de la Nación, basado en que a través de la Acordada de 7 de junio de 1943, la Corte había legitimado al Gobierno que surgió tras del golpe militar que tuvo lugar ese mismo año. Y también en 2002, durante la crisis argentina, tuvo lugar un juicio político que afectó a los nueve miembros de la Corte Suprema. Vid. SABSAY, D.A., «El juicio político a la Corte Suprema...», cit. pág. 495.

⁴⁵ *Ibidem*. Pág. 513. «Por sobre todas las cosas, en el transcurso de todas las actuaciones deben regir en plenitud todas las garantías propias de un debido proceso contenidas en la Constitución y en tratados internacionales. Asimismo, urge observar el tenor de las imputaciones que se les efectúan a los jueces. En tal sentido, algunas de ellas están cargadas de manifestaciones subjetivas que pueden generar juicios genéricos de valor o traducir de modo impreciso estados de ánimo colectivo».

⁴⁶ CAMACHO, E., «El juicio político en la Constitución...», cit. págs. 502 a 509.

⁴⁷ LEZCANO CLAUDE, L., *Derecho Constitucional. Parte Orgánica...*, cit. pág. 209.

⁴⁸ CANO RADIL, B., *Manual de Derecho constitucional y político...*, cit. pág. 597.

formándolo como una potestad —y no un deber— lo que significa que el Congreso no está obligado ni a someter a dichos funcionarios al juicio político ni a declarar su condena aun cuando concurren las causales para ello, dado el carácter político de la figura. Como ya se ha dicho, en Paraguay —que es un sistema bicameral— el juicio político es un mecanismo de control sobre los altos cargos del Estado por el que se articula un procedimiento para la exigencia de responsabilidad, exclusivamente política, por mal desempeño de funciones o por la comisión de delitos (que pueden ser hechos punibles de cualquier clase). Pero ese mecanismo no es —ni puede ser— un arma al servicio de las Cámaras para que destituyan, sin más, al presidente electo de la República, sino que debe procederse con suma cautela y sopesando los efectos y consecuencias que la condena del enjuiciado pueda tener para el país, salvaguardando siempre el interés general⁴⁹; y se atribuye al Senado porque es un procedimiento excepcional, ya que la CN confía en que dichos hechos no van a ser comunes en la vida política de la República —lo contrario sería asumir continuas crisis de Estado en el día a día del país— por lo que, por ser excepcional, debe estar revestido de garantías también excepcionales y reforzadas⁵⁰. La decisión de iniciar el juicio político corresponde a la Cámara de Diputados, a petición de cualquiera de ellos y, previa deliberación, para continuar se requiere mayoría de dos tercios que, de no alcanzarse, la petición se archiva⁵¹; en caso contrario, un grupo de Diputados formulará la acusación ante la *Cámara Alta* (Senado), a quien se atribuye el enjuiciamiento precisamente como un mecanismo de garantía que permita que el juicio se lleve a cabo no ante cualquier órgano estatal, sino ante una Cámara compuesta por una indudable pluralidad democrática, integrada por multitud de *juices* y, en definitiva, con mayores pretensiones de salvaguarda de los derechos constitucionales carentes de sujeción a ningún tipo de presión que no sea el derivado de la propia composición cameral que, en esencia, se configura apriorísticamente con el máximo rigor democrático por cuanto que ya refleja el resultado directo de la voluntad popular a la que representa.

⁴⁹ FERNÁNDEZ ARÉVALOS, E., *Órganos Constitucionales...*, cit. pág. 235. «El carácter político de este instituto [...] por aplicación del art. 128 CN, obliga a los legisladores a tomar en cuenta el interés general, el bien público y el bienestar general, en sus decisiones relacionadas con el juicio político. Su criterio ha de ser, pues, esencialmente consecuencialista en el sentido de que ha de tomar en consideración la coyuntura nacional e internacional, las circunstancias sociopolíticas y los efectos políticos, económicos y sociales para el país, que se han de derivar de la promoción de un juicio político y de la declaración de culpabilidad del funcionario sometido al mismo».

⁵⁰ *Ibidem*. Pág. 61. «El juicio político no implica la responsabilidad frente al parlamento de los funcionarios indicados, sino la extrema y excepcional posibilidad de que, frente a las indicadas y graves causales, se les separe del cargo».

⁵¹ RAMÍREZ CANDIA, M.D., *Derecho Constitucional paraguayo*. Tomo II. Asunción: Lito-color. 2011. Pág. 219.

Aunque el art. 225 CN refiere a la causal de «*comisión de delitos*», esto no significa que el Senado tenga encomendando el enjuiciamiento de los hechos punibles que pudieren haber cometido los altos cargos a los que se enjuicia, sino que la comisión de delitos se presenta como una causa de atribución de responsabilidad exclusivamente política a efectos de cesar al funcionario de su cargo, pero no es potestad de la Cámara de Senadores ejercitar funciones jurisdiccionales puras. Por tanto, no estamos ante un juicio en el que se deba administrar justicia —ni mucho menos ante un juicio penal— por cuanto que el monopolio en la administración de justicia estatal reside en el PJ a través de los Jueces y Tribunales⁵², y, por tanto, no es posible aplicar consecuencias jurídicas previstas como sanciones penales en el Código penal —penas o medidas—, aunque se atribuye al Senado la capacidad de establecer las circunstancias que podrán servir de base para determinar la posible responsabilidad penal de los enjuiciados en el juicio político, de tal forma que el propio art. 225 CN *in fine* refiere a que «*en los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria*», quedando de esa forma configurado el juicio político como un antejuicio para el procesamiento penal de los funcionarios a los que les es de aplicación⁵³, lo que además implica que ninguno de los altos cargos a los que refiere el art. 225 CN podrán ser sometidos a la jurisdicción ordinaria si previamente no han sido destituidos mediante el cauce del juicio político⁵⁴. En relación a las causales en cuestión, primeramente, sobre lo que debe entenderse por *mal desempeño de funciones*, se parte de que la previsión constitucional es ya de por sí excesivamente abstracta e imprecisa, y, como se ha dicho por la doctrina constitucionalista paraguaya⁵⁵, confiere una gran potestad al Congreso para posibilitar el ejercicio de la labor de control de la gestión de los

⁵² La aplicación del Derecho penal se explica desde la existencia de tres monopolios: el estatal, que implica que el Estado ha asumido en exclusiva el ejercicio del *ius puniendi*; el judicial, que atiende a que el Derecho penal sólo puede ser aplicado por los órganos jurisdiccionales (jueces y tribunales); y por último el monopolio procesal, que se centra en que el Derecho penal se aplica necesariamente por medio del proceso y no de cualquier otra forma. Vid. MONTERO AROCA, J., *Principios del proceso penal. Una explicación basada en la razón*. Valencia: Tirant lo Blanch. 1997. Págs. 15 a 23; MONTERO AROCA, J., *Proceso Penal y Libertad. Ensayo polémico sobre el nuevo proceso penal*. Navarra: Thomson-Civitas. 2008. Págs. 25 a 36.

⁵³ FERNÁNDEZ ARÉVALOS, E., *Órganos Constitucionales...*, cit. págs. 236 y 237.

⁵⁴ LEZCANO CLAUDE, L., *Derecho Constitucional. Parte Orgánica...*, cit. pág. 216.

⁵⁵ CAMACHO, E., «El juicio político en la Constitución...», cit. pág. 517. «Muchas veces el desempeño de un gobernante puede no tener objeciones desde el punto de vista penal, pero volverse inadmisibles políticamente. Así, una pésima gestión económica que conduce a la ruina al país, donde el presidente veta indiscriminadamente todas las leyes o resoluciones legislativas que buscan corregir el rumbo, provocando enormes penurias en la población y destruyendo el aparato productivo, puede no constituir delito pero sí mal desempeño de funciones».

altos cargos a los que les es de aplicación, pero en ningún caso puede suponer una cláusula extremadamente abierta donde quepa cualquier clase de censura a las funciones constitucionales, sino que debe interpretarse de forma restrictiva y con el máximo rigor posible, pues de otro modo se prestaría a que cualquier actuación contraria a las meras opiniones partidistas posibilitara su aplicación⁵⁶, lo cual no es para nada acorde con el espíritu de la *norma normarum*⁵⁷. A título de ejemplo, algunos autores han formulado listados meramente orientativos⁵⁸. En cualquier caso, el supuesto mal desempeño de funciones deberá ser acreditado en cada caso para que el juicio político prospere.

En Paraguay hay varios antecedentes de juicios políticos a altos cargos del Estado, como el del Presidente José P. Guggiari el 23 de octubre de 1931, bajo la vigencia de la CN de 1870, que tuvo origen en los crímenes del Palacio de Gobierno en los que murieron unos estudiantes que protestaban, y en la indefensión de la República; o el del presidente Raúl Cubas en 1999, que no se llegó a celebrar porque presentó su dimisión antes de la votación final en la Cámara de Senadores⁵⁹. También en 2003, el juicio político al Presidente González Macchi, que no prosperó al no haber reunido el Senado los 30 votos necesarios

⁵⁶ RAMÍREZ CANDIA, M.D., *Derecho Constitucional paraguayo...*, cit. pág. 216. «La falta de tipificación de los hechos constitutivos del mal desempeño de funciones no significa que se pueda imputar a los sujetos del juicio político cualquier hecho con el fin de su destitución».

⁵⁷ FERNÁNDEZ ARÉVALOS, E., MORENO RUFFINELLI, J.A., y PETTIT, H.A., *Constitución de la República del Paraguay...*, cit. pág. 1010. «Precisamente estos son los elementos que conforman como político a este juicio. Está justamente en la facultad discrecional de interpretar los hechos que se acuerda al Congreso. Y es por eso que debe usarse con suma prudencia y cuando las circunstancias así lo ameritan. No debe constituirse en un elemento de venganza o que sirva para cuestiones facciosas o personales. Piénsese que está en juego nada menos que la institucionalidad de la República. Y está en manos del Parlamento que debe ser su más celoso custodio».

⁵⁸ FERNÁNDEZ ARÉVALOS, E., *Órganos Constitucionales...*, cit. pág. 239. «La impericia, 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, ejercer cargos o realizar actividades incompatibles con su función (arts. 237, 241, 254, 263, 278, 284, etc., CN); realizar actividades que requieren de previas conformidades, autorizaciones o del concurso de otros órganos públicos, sin haberlos obtenido antes (arts. 233, 239 inc. 2) CN».

⁵⁹ CANO RADIL, B., *Manual de Derecho constitucional y político...*, cit. págs. 597 y 598, y nota al pie 229. «El conflicto fue de tinte político y se inició con motivo del Decreto N° 117 por el cual, el Presidente Cubas, conmuta la pena de prisión de 10 años que tenía impuesta el Gral. Lino Oviedo. Esta decisión del Presidente Cubas fue cuestionada por la Corte Suprema de Justicia y la mayoría parlamentaria vigente en aquella ocasión. En medio de este conflicto de posiciones confrontadas y exasperadas se produce el crimen del Vicepresidente de la República, Dr. Luis María Argaña, que desencadena el inicio de la acusación del Juicio Político, por ser acusados por algunos sectores del crimen de Argaña el Gobierno de Cubas y en especial el Gral. Oviedo. Hasta la fecha sigue la polémica».

para destituirle, y ese mismo año el juicio político a los Ministros de la CSJ Carlos Fernández Gadea, Bonifacio Ríos Ávalos y Luis Lezcano Claude, aunque éste último renunció minutos antes de iniciarse la última sesión del juicio. Los otros dos Ministros fueron destituidos. Este juicio político fue declarado inconstitucional y nulo por la Sala Constitucional de la CSJ —integrada por varios Magistrados camaristas del Tribunal de apelación⁶⁰ que sustituyeron a los Ministros de la Sala que se habían inhibido del conocimiento de la causa— al considerar, en síntesis, que el juicio político no respetó las garantías del debido proceso, el derecho de defensa, la obligación de motivar las resoluciones y la prohibición de la irretroactividad (*lex praevia*)⁶¹, aunque cinco días más tarde el Pleno de la CSJ —al parecer actuando *de oficio*— declaró nula esa sentencia al considerar que la Sala se había extralimitado en sus funciones (que se reducen a la mera declaración de inconstitucionalidad) al ordenar reponer en sus cargos a los Ministros destituidos⁶². Todo ello desembocó en un procedimiento ante el JEM que terminó con la destitución de los que integraron la Sala para aquel asunto⁶³ y el Jurado aprovechó la ocasión para plasmar por escrito su opinión manifestando que el juicio político no está sujeto a la revisión por los tribunales.

⁶⁰ Que fueron los Magistrados *Meneleo Insfrán Riveros, Juan Francisco Recalde Burgos y Florencio Pedro Almada Álvarez*.

⁶¹ Acuerdo y Sentencia Núm. 951, de 30 de diciembre de 2009, «*Acción de Inconstitucionalidad promovida por el Sr. Bonifacio Ríos Ávalos contra las Resoluciones núm. 122 de 25/11/2003 y núm. 134 de 12/12/2003*». Puede accederse al texto íntegro de la resolución en el siguiente enlace de la CSJ. {<http://www.csj.gov.py/jurisprudencia/cache/a72eaa467d009a4fee9ad5daf24c2b0d.htm>}

⁶² Resolución 2.382, de 5 de enero de 2010, firmada por los Ministros Antonio Fretes, Raúl Torres Kirmser, Miguel Óscar Bajac, César Garay Zuccolillo, Víctor Manuel Núñez y Sindulfo Blanco. «*Los dictados por los magistrados originarios del Tribunal de Cuentas han vulnerado el armónico funcionamiento del gobierno, ejercido por los tres poderes dentro del régimen de independencia, equilibrio, coordinación y recíproco control. (...) Del análisis de la parte resolutive de las mencionadas decisiones judiciales se advierte con claridad que en ellas existen extralimitaciones fuera de todo orden constitucional y legal. (...) En tales decisiones los magistrados intervinientes no observaron el orden jurídico de la República y vulneraron principios cardinales del sistema jurídico nacional, ya que tanto nuestra Carta Magna como el Código Procesal Civil son categóricos en indicar que la sentencia de inconstitucionalidad siempre contienen pronunciamiento que se agota única y exclusivamente en la declaración de inconstitucionalidad*».

⁶³ La resolución de JEM vino a decir que: «*al decir de dicha resolución, la sentencia de inconstitucionalidad debe contener siempre un pronunciamiento que se agota única y exclusivamente en la acción de inconstitucionalidad. Este hecho señalado por la Corte Suprema de Justicia, en la resolución N.º 2382, de fecha 5 de enero de 2010, resulta coincidente con la opinión del miembro profesor doctor Raúl Torres Kirmser, en donde manifiesta que la resolución dictada por los enjuiciados ha extendido sus efectos a órganos que no integraron originalmente la Litis*». (...) De esa manera podemos señalar que los enjuiciados han vulnerado el deber que poseen todos los jueces de fundar las resoluciones en la Constitución y en las leyes conforme a la jerarquía de las normas vigentes y al principio de congruencia, y pronunciarse única y necesariamente sobre lo que sea objeto de petición».

IV. LAS GARANTÍAS DEL JUICIO POLÍTICO. ¿EL JUICIO POLÍTICO ES UN PROCESO?

El juicio político es ya una garantía para el alto cargo del Estado al que va dirigido, lo que se desprende no sólo de la previsión constitucional, sino también de las sesiones de la Convención Nacional Constituyente⁶⁴, a cuyo tenor:

«El juicio político no es prejuicio condenatorio ni negativo, es al revés, es una institución que beneficia a los que están implicados en la cuestión del juicio político. En ese sentido, que no se incluya a los diplomáticos obviamente no significa que no van a ser juzgados, sino que van a ser juzgados normalmente por la justicia ordinaria (...) Tiene que haber una acusación de la Cámara de Diputados, tiene que haber un juzgamiento de carácter netamente político, no sobre la cuestión de fondo, desde el punto de vista jurídico, sino estrictamente político, para que se habilite o no pasar a la justicia ordinaria a los funcionarios que sean necesariamente tipificados dentro del juicio político (c. Cano Radil)»⁶⁵.

Las garantías específicas del juicio político deben concretarse en el procedimiento por el que se sigue, y empezando por esta cuestión, las previsiones

⁶⁴ Aunque en la Asamblea Constituyente se presentaron varios proyectos alternativos, uno por el Dr. Lezcano Claude, que proponía el juicio político para el Presidente, Vicepresidente y los Ministros, con las causales los delitos comunes —excluyendo el mal desempeño de funciones— y crímenes de responsabilidad, que eran los que atentaran contra la Constitución y los previstos en un listado cerrado enunciado a tal efecto. Los *Convencionales del Chaco Paraguayo* propusieron extender el juicio político al Gobernador, miembros de la Junta Departamental, los intendentes y los miembros de las Juntas Municipales, por las causales de mal desempeño de funciones, delitos dolosos o incapacidad física y mental. También se presentó un proyecto por parte de *Constitución para todos*, que no difería prácticamente en nada de la redacción final que se aprobó, mientras que la propuesta de *la Unión Industrial Paraguaya* pretendía introducir el juicio político únicamente para el Presidente de la República por la causal exclusiva de incumplimiento de las normas constitucionales que rigen el ejercicio de su mandato, con una duración del juicio de 48 horas durante las que el Presidente quedaba suspendido y sustituido en funciones por el Vicepresidente, con las consecuencias de que si del juicio político derivaba responsabilidad, el Presidente a los diez días debía convocar un plebiscito y debería renunciar en caso de que se votara afirmativo por mayoría simple; en caso de ser votado negativo, debería disolver el Congreso y convocar nuevas elecciones. *Sinfoniano Rodríguez y Ricardo Franco Lanceta*, proponían la existencia de resolución motivada para iniciar el juicio político y un plazo de 48 horas para que la Cámara de Senadores dictara resolución; las causales eran flagrante vulneración de la CN y en caso de existir manejo doloso del patrimonio del Estado, procedía una acción imprescriptible para la sustanciación de un juicio de responsabilidad para el resarcimiento del daño, y las sanciones que podían derivarse del juicio político eran la amonestación, la recomendación y el plazo de enmienda de la causa de sanción, que de no enmendarse operaría de pleno derecho la destitución. Vid CABRERA PORTILLO, E., (Dir.) y PETTIT, H.A., (Coord.) *Constitución de la República del Paraguay. Texto final concordado y anotado. Memoria de la Convención Nacional Constituyente de 1992*. Tomo IV. Asunción: Intercontinental. 2008. Págs. 360 y 361.

⁶⁵ CANO RADIL, B., *Manual de Derecho constitucional y político...*, cit. págs. 598 y 599.

constitucionales para el mismo (art. 225 CN) van desde la *acusación*, que será formulada por la Cámara de Diputados por mayoría de dos tercios de los presentes en la sesión plenaria, hasta la *resolución final* del proceso deberá ser adoptada por mayoría de dos tercios de la Cámara de Senadores, esto es, con el voto de treinta Senadores, y será un *juicio público* ante la Cámara de Senadores que actuará como juzgadora. El significado que hay que darle en este caso a la palabra *juicio* «importa al desarrollo ordenado de ciertas etapas ineludibles: la acusación, la defensa; eventualmente, la producción de pruebas y los alegatos finales»⁶⁶. Por eso mismo, y por ser un juicio y un mecanismo garantista y con aspiraciones de ser democrático, legal y transparente, es por lo que, como primera premisa, se impone el respeto al resto de preceptos constitucionales, entre ellos el relativo al principio del debido proceso⁶⁷⁻⁶⁸, que tiene su origen en la Carta Magna inglesa de 15 de junio de 1215, (ap. 39), de donde deriva la expresión norteamericana del *due process of law* aplicable al ámbito penal, civil y administrativo, y equivale al principio europeo continental del derecho al proceso con todas las garantías, que tiene por finalidad servir de base al resto de garantías de cualquier proceso y proteger a las personas frente a los excesos del Estado para «conseguir un equilibrio procesal, un juicio equitativo, un proceso ajustado a la ley, sin oscurantismos, ni sorpresas, ni pruebas prohibidas, ni indefensiones»⁶⁹. El juicio político, aunque se cuestiona, debe concebirse como un verdadero proceso (pero no es jurisdiccional) porque si no lo fuera no tendría ese nombre; y lógicamente todo juicio —independientemente del órgano ante el que se sustancie— debe someterse a las normas rituales del proceso cuyos principios esenciales están delimitados en la propia Constitución. La separación del cargo de un funcionario público reviste naturaleza jurídica de *sanción administrativa* que el Estado impone el ejercicio de sus potestades⁷⁰, y en ese orden de cosas,

⁶⁶ FERNÁNDEZ ARÉVALOS, E., *Órganos Constitucionales...*, cit. pág. 243.

⁶⁷ FERNÁNDEZ ARÉVALOS, E., MORENO RUFFINELLI, J.A., y PETTIT, H.A., *Constitución de la República del Paraguay...*, cit. pág. 1012. «No se establece el procedimiento, pero sí debe garantizarse el más amplio derecho de defensa y del debido proceso, y que pueda ser acompañado por asesores letrados que lo ayuden en el juicio, con derecho a participar en él».

⁶⁸ Aunque no faltan autores que afirman que el juicio político no está sujeto a esta garantía ni a ninguna otra, y únicamente está sometido a la voluntad exclusivamente política de las Cámaras a través del sistema de votos y mayorías que la CN contempla. Vid RIERA DOMÍNGUEZ, M., «El juicio político del Presidente del Paraguay». En *Revista La Ley Paraguaya*. Año 35, núm. 7, agosto 2012. Págs. 1023 a 1029.

⁶⁹ GÓMEZ COLOMER, J.L., «Hacia una nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal acusatoria pura española: pros y contras del modelo». En *Revista Penal*. N.º 20. Julio 2007. Págs. 19 a 81.

⁷⁰ En Paraguay la Ley 1626/2000, de la Función Pública, contempla, entre otras, la destitución como sanción disciplinaria que se impone en supuestos de comisión de faltas graves (Art.

con mayor motivo, si nos encontramos ante un juicio en el que una persona concreta —sea quien sea— soporta una verdadera acusación por la que puede ser sancionado, el proceso necesariamente deberá estar informado por las garantías del proceso penal o del procedimiento administrativo sancionador que son, en esencia, la presunción de inocencia, audiencia, defensa, contradicción, prueba, conocimiento de las acusaciones, motivación de las resoluciones, legalidad, irretróactividad, etc. La única garantía que no es aplicable es la de la imparcialidad de los juzgadores, ya que, al sustanciarse ante un órgano político, el control no puede estar limitado por los principios de independencia e imparcialidad que pertenecen a la esfera del control jurisdiccional⁷¹, pero eso no significa que no se hallen sometidos a ninguna otra garantía, porque tal interpretación iría en contra de los pilares del Estado de Derecho que, en este caso, tiene su concreción máxima en la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, que debe actuar como clave de bóveda para el juicio político.

La doctrina constitucionalista paraguaya se ha pronunciado en ese mismo sentido, cuando afirma que «por imperio de lo que disponen varios preceptos constitucionales aplicables, aunque no en su totalidad, (arts. 16, 17 y 18 CN)⁷², han de llenarse los siguientes recaudos respecto del funcionario en cuestión: que se le haga saber la resolución de la Cámara de Diputados que dispone someterlo a juicio político y las causales invocadas para el efecto; que, formulada la acusación, se le corra traslado de su contenido y se le dé oportunidad para su defensa y para que ofrezca y produzca pruebas conducentes; que sea asistido de defensor; que tiene el derecho de presentarse o no cuando sea citado, y de prestar declaración o abstenerse de hacerlo»⁷³. Por todo ello, la acusación, deberá posibilitar también una adecuada defensa, comenzando por darle traslado de la misma «a fin de que formule su defensa (art. 18 CN), dentro de un plazo razonable»⁷⁴, y las partes podrán proponer medidas probatorias, que deberán someterse al criterio de admisión por la Cámara de Senadores que, por otra parte, cuenta con la

69).

⁷¹ RAMÍREZ CANDIA, M.D., *Derecho Constitucional paraguayo*. Tomo II..., cit. pág. 212. «El juicio político se realiza ante el Congreso Nacional; es decir, ante un órgano político, que en su juzgamiento no se halla limitado por los principios de la independencia e imparcialidad que son propios del control jurídico».

⁷² El art. 16 CN, es el relativo a la defensa en juicio y al derecho a ser juzgado por tribunales independientes, competentes e imparciales; el art. 17 CN es el referente a los derechos procesales, entre los que se encuentra la presunción de inocencia, la garantía del juicio público, la necesidad de *lex praevia, ne bis in idem*, derecho de defensa, etc.; y el art. 18 es el relativo al derecho a no declarar contra sí mismo ni a confesarse culpable.

⁷³ FERNÁNDEZ ARÉVALOS, E., *Órganos Constitucionales...*, cit. pág. 245.

⁷⁴ *Ibidem*. Pág. 246.

facultad de disponer pruebas de oficio; y otros autores afirman que con la formulación de la acusación se deben ofrecer las pruebas en que se funda⁷⁵. Ciertamente es que en el sistema paraguayo no hay una concreción de plazos para el juicio político, lo que conduce a afirmar que existe una gran flexibilidad para fijarlos, pero dicha circunstancia no puede alejarnos del criterio de razonabilidad que se traduce en la exigencia de la fijación de *plazos razonables*, no irracionales; y no hay que olvidar que otros ordenamientos como el mexicano establecen incluso plazos de caducidad, cuyo transcurso implica la imposibilidad de continuación del juicio⁷⁶. Finalmente, aunque no hay previsión constitucional, la resolución final deberá ser fundada, mencionando la concurrencia de las causales invocadas y acreditadas en el juicio, debido a que existe un deber genérico de que las resoluciones que emanan de los organismos públicos serán siempre fundadas⁷⁷.

El juicio político está previsto en un único artículo en la Carta Magna paraguaya, el 225, ya que no fue —ni pudo ser— pretensión del legislador constituyente de 1992, que en su previsión normativa se agotaran todos los aspectos concernientes al mismo, sino que trazó únicamente su formulación esencial confiando en que posteriormente se pudiera proceder a un correcto desarrollo reglamentario en consonancia con la previsión del texto constitucional. Sin embargo, el ordenamiento paraguayo no contaba con un reglamento que estableciera el procedimiento por el que llevar a efecto el juicio político, así que, en principio, sólo tendríamos dos opciones: la primera, sería aplicar supletoriamente las restantes leyes procesales de la República (el Código Procesal Penal o el Código Procesal Civil), lo que no parece que sea del todo correcto por no tratarse de un proceso jurisdiccional, aunque hay sistemas como el argentino que remiten al Código Procesal Penal para los aspectos concernientes a la fase probatoria⁷⁸, y la segunda sería la promulgación de un reglamento específico para tal efecto. Esta segunda opción fue la elegida en el caso que nos ocupa, de la que, por razones sistemáticas, me ocuparé más adelante.

En el juicio político al que hemos asistido los días 21 y 22 de junio de 2012 en Paraguay, se constituyó un *Tribunal* integrado por la Cámara de Senadores, hubo una verdadera acusación formalizada en un libelo y mantenida por un grupo de Diputados constituidos en *Fiscales*, hubo un trámite de defensa formulado

⁷⁵ LEZCANO CLAUDE, L., *Derecho Constitucional. Parte Orgánica...*, cit. pág. 219. «Los representantes de la Cámara de Diputados formularán 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 funda».

⁷⁶ FERNÁNDEZ ARÉVALOS, E., *Órganos Constitucionales...*, cit. pág. 244.

⁷⁷ *Ibidem*. Pág. 247.

⁷⁸ Vid. nota al pie 43, *passim*.

por los abogados del Presidente de la República, un acusado, trámites de aportación y admisión de prueba, de alegatos conclusivos, de traída de Autos para sentencia, y una votación de veredicto donde se decidía la condena o la absolución, por lo que no cabe duda de que el juicio político es un verdadero juicio, y no puede entenderse como algo semejante al voto de censura o al resto de mecanismos para la exigencia de responsabilidad política a los que antes referíamos, sino que, por la relevancia de las personas a las que va dirigido, debe concebirse como algo mucho más relevante y estricto, y no al revés. El motivo por el que el Presidente de la República no puede ser sometido a citaciones e interpellaciones (art. 193 CN), ni puede ser objeto de investigación por las comisiones (art. 195 CN), es que, para el caso de que las Cámaras hayan perdido la confianza en sus gestiones de Gobierno, la Constitución tiene previsto un mecanismo mucho más rígido, con mayores garantías y donde deberá realizarse una labor distinta y más estricta a la contenida en dichos mecanismos —o por lo menos equiparable a ellos—, por cuanto que la Constitución lo llama «juicio» y, por ende, habrán de respetarse todas las fases propias de un juicio o proceso. De la Constitución se desprende que no tiene sentido someter al Presidente a las comisiones de investigación del art. 195 porque todas las funciones concernientes a ellas quedan ya circunscritas al ámbito y al rigor del juicio político, y del mismo modo carece de sentido citarle para interpellarle por cuestiones concernientes a su supuesta *mala gestión*, porque ya existe un cauce constitucional más específico para tal fin al que la Constitución llama juicio político, que es más solemne, más grave y estricto que todas esas otras formas que en la Constitución cohabitan para posibilitar la función de control en aras al mantenimiento del equilibrio y control recíproco de poderes. El juicio político no puede suponer precisamente la supresión de las garantías que los restantes mecanismos de control contienen para cargos que en la estructura jerárquica del Estado no son tan relevantes, de otra forma no se entiende esa separación entre los distintos mecanismos, ni tampoco la existencia misma del juicio político.

El verdadero carácter del juicio político se desprende también de su aplicación al ámbito de la remoción de los Ministros de la CSJ (art. 261 CN), porque a diferencia de los restantes integrantes del PJ que pueden ser enjuiciados y removidos mediante el procedimiento ante el JEM (art. 253 CN), a los Ministros de la CSJ sólo se les puede remover mediante juicio político, lo que implica, por sus propios términos, que el juicio político no sólo es un verdadero expediente acusatorio, sino que deberá estar informado, como mínimo, por los mismos principios por los que se enjuicia a los Magistrados judiciales y demás integrantes del PJ, con la única diferencia de que, por tratarse de Ministros del más alto Tribunal, el mecanismo constitucional está dotado de mayores garantías.

No tendría sentido que a los Magistrados se les remueva mediante un proceso dividido en etapas lógicas y con rasgos propios del proceso acusatorio⁷⁹ en el que se cuenta con un plazo de ochenta días desde la iniciación del juicio para dictar sentencia⁸⁰ y que a los Ministros de la CSJ esas garantías les sean suprimidas mediante el cauce del juicio político, porque dicha interpretación sería contraria al sentido y finalidad de una y otra previsión constitucional que generaría un auténtico agravio comparativo. A mayor abundamiento, la CSJ declaró en alguna ocasión⁸¹ que los enjuiciamientos desarrollados en el Congreso Nacional deben respetar los derechos procesales establecidos en la Constitución⁸².

Y sin separarnos del tenor literal del precepto, no podemos perder de vista que el propio art. 225 CN que regula el juicio político, refiere expresamente a «acusación», «acusado», «juzgar en juicio público», «declararlos culpables», términos todos ellos jurídicamente pertenecientes a la esfera del Derecho procesal y, dentro de ella, al ámbito específico del Derecho procesal penal, lo que necesariamente debe conducirnos a interpretar el sentido propio de los vocablos y alejarnos de cualquier otra concepción que incurriría en una *contradictio in terminis*. La única cuestión que podría llevarnos a concluir que el juicio político no es un verdadero juicio y no se halla sometido a las reglas del debido proceso sería la palabra «político», que en modo alguno puede eclipsar a la palabra «juicio», y además el desarrollo del precepto se encuentra integrado por una multiplicidad de conceptos procesales que lo dotan de contenido. Lo fundamental es que es un juicio, y el hecho de que sea político sólo significa que su conocimiento está vedado a los órganos jurisdiccionales y que la responsabilidad derivada del mismo únicamente puede ser política.

Por otra parte el juicio político está en la parte orgánica de la Constitución, que regula los distintos órganos y poderes del Estado; y las normas del debido proceso y del derecho de defensa están en la parte dogmática que contiene la regulación de los derechos fundamentales, que «son parte del núcleo definitorio de la Constitución, cuya permanencia se hace necesaria para mantener y salvaguardar la propia identidad del texto constitucional»⁸³. La parte orgánica debe interpretarse sobre la base del respeto a los derechos fundamentales, no contra

⁷⁹ Ley 1.084/97, de 21 de abril de 1997, que regula el procedimiento para el enjuiciamiento y remoción de magistrados.

⁸⁰ CANO RADIL, B., *Manual de Derecho constitucional y político...*, cit. pág. 635.

⁸¹ Acuerdo y Sentencia Núm. 184, de 31 de julio de 1995, «Acción de Inconstitucionalidad promovida por Osvaldo Ferraz, Intendente Municipal de San Lorenzo contra la Resolución de la Cámara de Diputados».

⁸² RAMÍREZ CANDIA, M.D., *Derecho Constitucional paraguayo*. Tomo II..., cit. pág. 224.

⁸³ PÉREZ LUÑO, A.E., *Los derechos fundamentales*. 10.^a Ed. Madrid: Tecnos. 2011. Pág. 64.

ellos; y la interpretación del juicio político debe tener su primer límite en los derechos fundamentales al debido proceso y a la defensa de cuyos parámetros debe partirse para el correcto anclaje constitucional del precepto que regula juicio político.

Por último, pienso que la prueba en el juicio político debe ser un elemento esencial, porque precisamente la constatación de las acusaciones y la acreditación de la concurrencia de las causales invocadas, constituyen un componente decisivo en la pretendida función de control, por cuanto que la misma se halla destinada, en último término, a contribuir a la formación de la opinión pública que, en definitiva, es lo que empuja a la ciudadanía a depositar su confianza en los gobernantes. Por otra parte, la prueba es necesaria para que quede suficientemente justificada la remisión de los antecedentes a la jurisdicción ordinaria que posibilite la eventual exigencia de responsabilidad penal por los hechos delictivos a los que refiere el propio art. 225 CN que pueden invocarse como causales del juicio político, ya que, si no existe posibilidad de probarlo o de, al menos, acreditarlo de forma mínimamente creíble, se desnaturaliza el sentido constitucional del precepto que impide, como en este caso, dar cuenta de lo acontecido para posibilitar la intervención judicial en la esfera personal del enjuiciado, limitando considerablemente la responsabilidad en el ámbito de lo jurídico y reduciéndola a lo político, cuando en realidad la Constitución pretende extenderse más allá de ella posibilitando un proceso judicial posterior.

V. EL JUICIO POLÍTICO A FERNANDO LUGO

Como ya se ha dicho, al no haber disposición reglamentaria por la que regir el procedimiento para llevar a cabo el juicio político, la Cámara de Senadores elaboró, de forma *express*, un reglamento para tal fin, y los problemas jurídicos que plantea no son pocos, empezando porque la creación *ex novo* de un proceso con posterioridad a la decisión que se tomó en la Cámara de Diputados de enjuiciar al Presidente y de concretar los motivos de acusación para exigirle responsabilidad política, podría ir en contra del principio de irretroactividad por haberse aprobado *ad hoc* para este juicio político (art. 17. 3 CN)⁸⁴, pero no se agotan ahí

⁸⁴ Sin olvidar que Paraguay cuenta con el precedente de las anteriores reglamentaciones del juicio político realizadas por el Congreso Nacional desde la vigencia de la CN de 1992: la Resolución núm. 211, de 29 de marzo de 1999, que estableció el procedimiento para la tramitación del juicio político; la Resolución núm. 198, de 16 de enero de 2003, que estableció el procedimiento para la tramitación del juicio político contra el Señor Presidente de la República Don Luis Ángel González Macchi; y la Resolución núm. 122, de 25 de noviembre de 2003, que estableció el pro-

los problemas, porque un precepto constitucional únicamente puede reglamentarse mediante ley en el Congreso Nacional (art. 202. 2 CN)⁸⁵, no de forma unilateral por la Cámara de Senadores saltándose el procedimiento legislativo bicameral ordinario. Por otra parte, el propio reglamento estableció unos plazos contados en horas, confiriendo dos horas para presentar las acusaciones y menos de un día para presentar y mantener la defensa, de tal forma que se fijó un horario para sustanciar el juicio en sesiones consecutivas, en las que, el día 21 de junio de 2012, a las 18 horas, se formuló por escrito el libelo acusatorio que, a su vez, fue leído por los Diputados acusadores; a las 12 horas del día siguiente, tenía la palabra la defensa para formular su descargo; a las 14:30 horas, la sesión para la prueba; a las 15:30 horas, turno para los alegatos de las acusaciones y acto seguido los alegatos de la defensa. Finalmente a las 16:30 horas, sesión extraordinaria para dictar sentencia. Se trata, pues, de un desarrollo reglamentario que, en sí mismo, se torna contrario a los postulados esenciales del derecho de defensa y del debido proceso, porque pudiendo conferirle al acusado el tiempo suficiente para que se defienda de manera digna, se le agarró prácticamente por sorpresa otorgándole un plazo muy alejado de cualquier criterio mínimo de razonabilidad que, por su brevedad, convirtió la defensa en *indigna*, recordándonos, de forma recurrente, aquellos juicios sumarísimos propios de otros regímenes y de otras épocas. Y además, contrariamente a lo que sucede en el mecanismo de control para otros cargos del Estado como las interpelaciones, donde hay un mínimo de cinco días para que el citado e interpelado pueda contestarlas, contra toda lógica, en este juicio político el tiempo para contestar a las acusaciones fue tan solo de unas horas⁸⁶. No en vano las defensas de Lugo accionaron de inconstitucionalidad el citado reglamento ante la CSJ, de cuyo resultado —en caso de haber sido estimada la acción— las consecuencias habrían sido devastadoras para el cambio presidencial del que ya no es posible el retorno.

Siguiendo con el desarrollo del juicio, la acusación presentó un ramo de prueba documental que fue admitido sin que la mayoría de Senadores lo hu-

cedimiento para la tramitación del juicio político contra los Ministros de la CSJ Carlos Fernández Gadea, Luis Lezcano Claude y Bonifacio Ríos Ávalos, respectivamente.

⁸⁵ Art. 202 CN: «*Son deberes y atribuciones del Congreso: 2) Dictar los códigos y demás leyes, modificarlos o derogarlos, interpretando esta Constitución*».

⁸⁶ LEZCANO CLAUDE, L., «Sobre el «juicio político» al Pdte. Fernando Lugo...», cit. pág. 1021. «Asimismo, el tiempo otorgado para presentar la defensa oral, fue exiguo. La limitación a dos horas, como máximo, constituye un desconocimiento de la garantía del debido proceso. Igualmente, el plazo previsto para preparar los alegatos y luego para presentarlos oralmente ante la Cámara de Senadores (treinta minutos), fue ínfimo hasta el punto de determinar la irrelevancia de esta etapa».

biese ni siquiera analizado, y que constaba, básicamente, de artículos periodísticos que criticaban la gestión del presidente ante varios asuntos de actualidad social y política. Como no es ni siquiera nueva la cuestión de que las opiniones periodísticas no pueden usarse como pruebas en ningún proceso (y menos en los casos en que el Estado ejercita potestades sancionadoras o en las que una persona soporta verdaderas acusaciones), son pruebas que no debieron admitirse pero, de ser incorporadas al proceso, no deberían haber tenido más valor que el anecdótico por su clara inconsistencia probatoria, ya que las opiniones de diarios no prueban nada porque son meras apreciaciones subjetivas que responden a la esfera de la libertad de información y de expresión, sólo sirven de base para la formación de la opinión pública y nunca pueden servir para fundamentar una condena y una destitución. Pero es que además, en tan poco tiempo, el Presidente no tuvo ni siquiera la oportunidad de aportar la prueba que a su derecho pudiera convenir para reforzar su descargo, porque desde la acusación hasta el acto del juicio donde debía articular su defensa, tan solo medió una noche y, en ese tiempo, recopilar todos los elementos de convicción que podrían ser decisivos en la formación de la decisión de los juzgadores y de la expectante opinión pública, resulta, como poco, una tarea imposible. Consecuentemente, el Presidente no presentó prueba alguna en su descargo. Con un poco más de tiempo se podrían haber aportado al juicio documentos públicos o privados, expedientes administrativos, documentos de gestión interna de los Ministerios, llamadas telefónicas, correos electrónicos, testigos, y en definitiva cualquier medio de prueba válido admitido en Derecho, exceptuando la confesión que vino especialmente prohibida en el propio reglamento elaborado para el desarrollo del juicio.

Al margen de lo anterior, la prueba presentada por la parte acusadora fue verdaderamente insuficiente y, si se me permite la expresión, inoportuna, y a la postre —sin prueba—, se dictó sentencia precedida de las votaciones de viva voz de cada Senador, basada, como no podía ser de otra forma, en decisiones que fueron tomadas *ex ante* y que no necesitaban encontrar sustento en ningún elemento probatorio porque, al menos políticamente, ya estaban determinadas. Por eso, en este caso, de poco o de nada podía servir que el juicio político se desarrollase bajo las garantías de un debido proceso, de un digno ejercicio del derecho de defensa, de una auténtica actividad probatoria y de un juicio político de verdad, si las decisiones de los *jueces* ya estaban tomadas de antemano y únicamente se cumplió el trámite como quien completa un expediente⁸⁷. Se con-

⁸⁷ LEZCANO CLAUDE, L., «Sobre el «juicio político» al Pdte. Fernando Lugo...», cit. pág. 1020. «La superficialidad y extraordinaria brevedad de esta presentación, así como la incon-

cibe así el juicio político de una forma que se aparta del sentido constitucional que realmente tiene, como una suerte de figura *ostracística*⁸⁸ cuya naturaleza y virtualidad jurídica no parecen estar claramente definidas. Si el juicio político es un mecanismo constitucional garantista, en este proceso no hubo ni una sola de las garantías con las que se cuenta en cualquier otra clase de juicio y de proceso en el país, ni siquiera en el ámbito administrativo y ni tan siquiera para los restantes mecanismos de control político de los que está excluido el Presidente. No hubo ni plazos razonables, ni prueba de cargo, ni concreción exacta y precisa de las acusaciones ni, sobre todo, valoración lógica de las pruebas y de las versiones contradictorias de ambas partes⁸⁹, con el añadido final de que no hubo resolución fundada y por escrito racionalmente sostenible que justificase la condena y la destitución, en contra del deber genérico de fundar todas las resoluciones que emanan de los organismos públicos, sino que únicamente se dictó por el Senado la resolución núm. 881, de 22 de junio de 2012, que se limitó a declarar culpable al Presidente por mal desempeño de funciones y a separarlo del cargo al haber alcanzado la mayoría necesaria en el Senado.

Las acusaciones, que fueron formalizadas en un libelo acusatorio⁹⁰, versaban sobre cinco puntos: la primera era por llevar a cabo un acto político de jÓve-

sistencia de las causales alegadas, ponían de manifiesto que se trataba del mero cumplimiento de un trámite cuyo final estaba asegurado. En relación con todos los hechos mencionados, a lo sumo se podía alegar una responsabilidad general e indirecta del Presidente Lugo, aunque ninguno de ellos era de entidad suficiente como para justificar una sanción de tanta gravedad como la separación del cargo».

⁸⁸ El Ostracismo, del Griego *óστρακισμός*, al que refieren Platón y Aristóteles en sus obras (vid. PLATÓN, «Gorgias». En PLATÓN, *Obras completas*. Tomo 5. Madrid: Ed. Patricio de Azcárate. 1871. Pág. 153; y ARISTÓTELES, «Política». En ARISTÓTELES, *Obras filosóficas*. Barcelona: Océano. 2000. Págs. 319 y 320), era una orden de expulsión de la ciudad, dirigida a gobernantes, filósofos, militares poderosos, o personas de reconocido poder en la sociedad, que se adoptaba cuando se temía que pudieran abusar de su poder y beneficiarse de su autoridad, así se convirtió en un arma política al servicio de la eliminación civil de los adversarios políticos. Vid LEAL MEDINA, J., *La Historia de las Medidas de Seguridad. De las instituciones preventivas más remotas a los criterios científicos penales modernos*. Navarra: Thomson Aranzadi. 2006. Pág. 48.

⁸⁹ LEZCANO CLAUDE, L., «Sobre el «juicio político» al Pde. Fernando Lugo...», cit. pág. 1019. «Todo el procedimiento apareció impregnado de la soberbia y de la idea de impunidad de poder llevarlo a cabo de cualquier forma y a cualquier costo, al tener el control fáctico de la situación. Las acusaciones inconsistentes, la pobrísima presentación de las mismas por los fiscales acusadores, los plazos brevísimos, la falta de discusión previa al dictamiento de la sentencia, demuestran el carácter absolutamente arbitrario de un procedimiento basado exclusivamente en una decisión política sustentada en contar con los votos necesarios para formular la acusación y dictar la sentencia condenatoria».

⁹⁰ Para acceder al libelo acusatorio: {<http://constitucionweb.blogspot.com/2012/06/texto-del-libelo-acusatorio-contra-el.html>}

nes en el Comando de Ingeniería de las Fuerzas Armadas; la segunda, el caso *Ñacunday*, donde se acusó al Presidente de ser el instigador de la invasión de tierras por parte de campesinos; la tercera, por la creciente inseguridad en el país, acusándole de tener vínculos con el comando EPP (Ejército del Pueblo Paraguayo); la cuarta, por haber firmado —en uso de sus atribuciones constitucionales— el Protocolo de Montevideo Ushuaia II⁹¹, cuando supuestamente es contrario a los intereses del Estado; y la última, por el caso *Curuguaty*, que tuvo origen en una orden judicial de desalojo de unas tierras que estaban siendo ocupadas por campesinos que terminó en un enfrentamiento en el que murieron diecisiete personas —entre ellas seis policías— y se atribuyó responsabilidad al Presidente por haber permitido ese desalojo⁹². Ninguna de las acusaciones fueron probadas en el juicio, sino que se formularon de forma genérica y *gratuita*, sin ningún sustento probatorio, ni siquiera mínimo, porque además el libelo acusatorio decía literalmente: «*todas las causales mencionadas arriba, son de pública notoriedad, motivo por el cual no necesitan ser probadas, conforme a nuestro ordenamiento jurídico vigente*». Obviamente, la notoriedad no es algo que dispense o excuse a las acusaciones de la carga de la prueba, ya que, notorio es aquello que se presume porque responde a las leyes físicas de la naturaleza o a cuestiones que afectan a una generalidad de personas y no es necesario acreditarlas, como v.g., que las horas duran sesenta minutos o que los domingos son inhábiles para la administración de justicia. Pero de ahí a que las cuestiones que afectan al mal desempeño de funciones del Presidente no necesiten ser probadas en un juicio político y que sea suficiente una mera formulación genérica de su existencia, hay un abismo, y quizás habría que recordar el aforismo que indica que lo que no obra debidamente acreditado en el expediente no puede tenerse en cuenta para dictar resolución (*quod non est in actis non est in mundo*). Sin olvidar que se incurre en una contradicción al hablar de notoriedad cuando, por un lado, se intenta extraer el juicio político del ámbito jurídico-procesal

⁹¹ Para acceder al Protocolo de Ushuaia II: (<http://constitucionweb.blogspot.com/2012/06/mercosur-protocolo-de-ushuaia-i-1998-y.html>)

⁹² El tenor literal del punto 4 del libelo acusatorio era el siguiente: «Conclusión: el Presidente de la República Fernando Lugo Méndez ha incurrido en mal desempeño de sus funciones en razón de haber ejercido el cargo que ostenta de una manera impropia, negligente e irresponsable, trayendo el caos y la inestabilidad política en toda la República, generando así la constante confrontación y lucha de clases sociales, que como resultado final trajo la masacre entre compatriotas, hecho inédito en los anales de la historia desde de nuestra independencia nacional hasta la fecha, en tiempo de paz. La causal de mal desempeño en sus funciones aparece en su actitud de desprecio ante el derecho y las instituciones republicanas, socavando los cimientos del Estado Social del Derecho proclamado en nuestra Carta Magna. Su complaciente actuar lo hace cómplice por acción y omisión en todos los casos antes citados, que legitiman la presente acusación».

afirmando que no está sujeto al debido proceso porque se trata de una mera cuestión política y, por otro, se hace referencia a que son hechos notorios que no necesitan prueba «*conforme al ordenamiento jurídico vigente*», invocando precisamente las normas previstas en los códigos procesales que regulan la actividad probatoria en los distintos órdenes jurisdiccionales.

Pero es que además, algunas de las acusaciones fueron, cuanto menos, insostenibles, como la de la creciente inseguridad en el país —que no hay por dónde agarrarla—, o la de la firma del Protocolo de Ushuaia II que no había sido todavía ni ratificado y para su entrada en vigor necesitaba ser aprobado mediante una ley en el Congreso, por lo que, si realmente era un tratado que perjudicaba a los intereses del país, bastaba con no aprobarlo cuando le llegase el turno y se habría convertido en *letra muerta*, sin olvidar que fueron nada menos que once los países que lo firmaron, entre ellos Paraguay. Sobre las demás acusaciones, en el desarrollo de juicio no se aportó ninguna prueba ni ningún elemento de convicción que permitiera concluir que el Presidente pudiera ser culpable de lo que allí se dijo, ni tan siquiera de los supuestos vínculos con el EPP que, de ser ciertos, no me cabe duda de que habrían sido acreditados en el juicio para que la opinión pública tomara buen conocimiento pero, al no haberse probado, o esos vínculos no existen, o se basan en meras suposiciones carentes de entidad para posibilitar la condena y la destitución. Lo que no parece tener mucho sentido —al menos políticamente— es que pudiendo probar la vinculación de Lugo con el EPP para que el mundo entero tomara conocimiento, hayan preferido que dicho extremo no haya quedado acreditado. Es más, el libelo acusatorio decía literalmente: «*todos los Miembros de esta Honorable Cámara de Diputados conocemos los vínculos que el Presidente Lugo siempre ha mantenido con grupos de secuestradores, que anteriormente se vinculaban al movimiento-partido Patria Libre y cuya ala militar hoy se denomina EPP*», y lo que no se termina de comprender es el motivo por el que dejaron pasar la oportunidad de darle a conocer también a los ciudadanos la existencia de esas supuestas vinculaciones de tanta relevancia para la formación de una opinión pública objetiva.

Finalmente, se llegó a la fase del debate en la Cámara de Senadores e hizo uso de la palabra el Senador Miguel Abdón Saguier que en una extensa exposición en la que contestó con algunas incongruencias a los alegatos de las defensas⁹³, añadió sorpresivamente una serie de motivos para la destitución que nada

⁹³ Como cuando refirió al caso de los altercados de *Curuguaty*, momento en el que el Senador Saguier dijo: «acá los defensores dijeron que esa operación se hizo con orden judicial y orden fiscal, es decir, vamos a llegar a la conclusión de que siempre que haya orden fiscal u orden

tenían que ver con el contenido del libelo acusatorio⁹⁴, que quizás pudo deberse a un intento por reforzar la inconsistencia de las acusaciones formuladas hasta ese momento. En vista de que ese Senador estaba aduciendo argumentos que no guardaban relación con el objeto del juicio ni con las acusaciones por las que el Presidente estaba siendo juzgado, acto seguido, otro Senador, Juan Carlos Galaverna, formuló una moción de orden consistente en el cierre de debate para poner fin en ese mismo instante al turno de palabra de los demás Senadores y pasar directamente a la fase de votación. Moción que, al no admitir debate según el reglamento interno de la Cámara, fue inmediatamente aprobada, dando así comienzo las votaciones para la absolución o la condena. Con ello se eludió una fase vital⁹⁵ para la formación de la opinión pública que, en definitiva, tiene legítimamente atribuido el derecho a conocer los posicionamientos de los partidos en las cuestiones que afectan —como en este caso— a los más altos cargos del Estado⁹⁶.

judicial va a haber muertos. ¡Pero es un absurdo! ¡Y que eso lo justifica! ¿Pero cómo nos van a decir eso? ¿Y dónde está la responsabilidad política del Presidente de la República al haberle designado al jefe policial de esa región que conocía esas operaciones, el Sr. Sanabria Morán? Ahí está la responsabilidad política».

⁹⁴ El Senador Saguier dijo: «nadie puede olvidar la designación que hizo el presidente Lugo de un coronel de aviación a quien le designó jefe de Estado Mayor de las Fuerzas Aéreas, un oficial que fue procesado y condenado por tráfico de drogas en Argentina. Y esas son las cuestiones que interesan para calificar como mal desempeño de funciones». Posteriormente dijo: «no se puede decir menos de toda esa remesa de profesionales de las Fuerzas Armadas que fueron pasados al retiro sin mayores explicaciones, gente brillante que por privilegiar a lo mejor a los amigos, frustraron la carrera de muchos oficiales brillantes. Y eso está probado ¿quién puede negarlo?». Y también trajo sorpresivamente a colación el tema de la paternidad de Lugo, diciendo que: «hay otras cuestiones sumamente graves que nos expusieron al bochorno y a la burla internacional con el tema de la paternidad del Sr. Presidente, y no una vez, varias veces. Y ahí no es solamente una actitud indecorosa, sino que además es el desconocimiento de los derechos del niño. ¡Hay un código del niño! ¡El país suscribió el Tratado Internacional sobre Derechos del Niño! Países sobre todo de la región adonde íbamos, hacían mofa de los paraguayos. No quiero citar casos específicos, pero últimamente cuando el Presidente iba a viajar a Colombia, mandaba unos mensajes de texto, decía: alerta esposos colombianos que va a Colombia Lugo».

⁹⁵ LEZCANO CLAUDE, L., «Sobre el «juicio político» al Pdte. Fernando Lugo...», cit. págs. 1021 y 1022. «Otra deficiencia de carácter substantivo lo constituyó el hecho de que la Cámara de Senadores, constituida en tribunal juzgador, no estudió (no hubo debate al respecto) lo alegado y probado por las partes, antes de pronunciarse acerca de la culpabilidad o inocencia del enjuiciado».

⁹⁶ DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, L., «La función de control en la jurisprudencia constitucional...», cit. pág. 519. «Su finalidad no es, en general, aprobar o reprobar la actuación del órgano controlado, pues la decisión parlamentaria al respecto, que no es ni puede ser otra que la impuesta por la mayoría, es simplemente la formación de una decisión anterior y conocida, sino la apelación a la voluntad soberana del electorado, que en su día habrá de sacar las consecuencias que

En definitiva, el voto «por la condena» que posibilitó la destitución⁹⁷ estuvo muy alejado de los límites constitucionales a los que el juicio político se halla sometido, por lo que fue una escenificación de *algo* que en nada se parece ni a un *juicio* ni a un *proceso* y que es al menos dudoso que pueda estar amparado por la grandeza del texto constitucional que lo contiene⁹⁸. Lo que necesitamos plantearnos es si el juicio político es realmente una garantía para la vigencia de las instituciones del Estado —y en concreto para el Presidente que no puede hacer depender su mandato del *capricho* de las Cámaras—, o si es una herramienta arbitraria para deslegitimarlas. Yo, sin duda, me inclino por la primera opción.

VI. LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN DEL JUICIO POLÍTICO. LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD INTERPUESTAS POR FERNANDO LUGO

Para el juicio político no existen medios de impugnación ordinarios ni extraordinarios como en los procesos jurisdiccionales (apelación, casación, etc.) pero como consecuencia lógica de la propia configuración del Estado constitucional de Derecho, se encuentra sometido a la garantía jurisdiccional del control sobre su constitucionalidad⁹⁹ que está encomendada a la Sala Constitucional de la CSJ

estime oportunas del resultado de ese control «*ad referendum*». La apelación señalada tiene lugar a través de un debate político público que servirá precisamente para que los ciudadanos puedan conocer los criterios de los partidos políticos sobre las cuestiones que les atañen».

⁹⁷ El resultado de la votación fue 39 votos a favor, 4 en contra y 2 ausencias.

⁹⁸ LEZCANO CLAUDE, L. «Sobre el juicio político a Pdte. Fernando Lugo...», cit. «La deficiencia substantiva o de fondo más importante fue que la sentencia condenatoria tomara como fundamentos las inconsistentes acusaciones formuladas por los fiscales acusadores, cuyas extremas limitaciones ya han sido apuntadas más arriba. En consecuencia, la resolución de la Cámara de Senadores en virtud de la cual se declaró la culpabilidad del Presidente de la República, Fernando Lugo Méndez, y se lo separó del cargo, es un acto manifiestamente arbitrario y, por ende, inconstitucional».

⁹⁹ CAMACHO, E., «El juicio político en la Constitución...», cit. pág. 522. «Esto no significa que el afectado por el juicio político esté impedido de recurrir judicialmente contra la resolución del Senado, pues el acceso a la tutela judicial efectiva es un derecho fundamental de todo ciudadano (arts. 9, 17 y cc CN) y el PJ es el custodio de la Constitución (Art. 247), pero esto debe hacerlo en el marco de su competencia y no puede sustituir al Congreso en la determinación de la responsabilidad política. Debe limitarse a estudiar, si se inició ante la Cámara de Diputados, se reunieron los requisitos formales, si el Senado actuó como órgano juzgador, si fueron respetados el derecho a la defensa y el derecho a ser oído»; LEZCANO CLAUDE, L., *Derecho Constitucional. Parte Orgánica...*, cit. pág. 222. «El control que hagan los órganos jurisdiccionales, específicamente el control de constitucionalidad a cargo de la CSJ, debe estar orientado fundamentalmente a la comprobación de hechos objetivos como la observancia del debido proceso, del derecho a la defensa en juicio, de las mayorías requeridas para acusar y condenar, etc.»

—a la que se accede mediante la acción de inconstitucionalidad—¹⁰⁰ que podrá revisar la adecuación del procedimiento del juicio político a los parámetros constitucionales¹⁰¹, entre ellos el respeto a las garantías del debido proceso¹⁰². En este caso se interpusieron dos acciones de inconstitucionalidad.

a) En la acción de inconstitucionalidad contra el reglamento del juicio político interpuesta por los abogados de Lugo y por el Procurador General de la República, la CSJ en fecha 25 de junio de 2012 dictó la resolución 874/2012 referente al «caso Lugo»¹⁰³, en la que inadmitió la acción de inconstitucionalidad planteada y en la que, en síntesis, la Corte manifestó que la acción debía ser rechazada *in limine* por haber perdido su objeto, ya que el juicio político había concluido. Argumento un tanto *desafortunado* porque la declaración de nulidad de ese reglamento habría producido la nulidad también del juicio político, y parece que la Corte vino a *confundir* la función que tiene atribuida de control

¹⁰⁰ LÖSING, N., «La justicia constitucional en Paraguay y Uruguay». En WOISCHNIK, J., (Dir.) *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*. Uruguay: Konrad-Adenauer-Stiftung. 2002. Págs. 111 y 112. «El PJ es el guardián de la Constitución. Éste se encuentra sujeto a la Norma Suprema, la interpreta y procura su validez. [...] El artículo 132 de la Constitución de 1992 encarga a la CSJ el control de la constitucionalidad de las normas y de las decisiones judiciales».

¹⁰¹ FERNÁNDEZ ARÉVALOS, E., MORENO RUFFINELLI, J.A., y PETTIT, H.A., *Constitución de la República del Paraguay...*, cit. pág. 1012. «Sólo es aplicable el recurso de inconstitucionalidad cuando se han violado las normas del debido proceso y defensa enjuicio, que son garantizadas por la Constitución»; RAMÍREZ CANDIA, M.D., *Derecho Constitucional paraguayo*. Tomo II..., cit. pág. 225. «El control de constitucionalidad del juicio político es viable para verificar las reglas establecidas en la Constitución en relación a las mayorías requeridas para la acusación y resolución del juicio, el procedimiento del juicio y el contenido de la decisión de la Cámara de Senadores. [...] La Constitución exige que en todo proceso sancionador se deben respetar las reglas del debido proceso y su cumplimiento puede ser sometido al control de constitucionalidad».

¹⁰² Sobre este particular, el Fiscal General del Estado en su Dictamen núm. 1639 de fecha 7 de diciembre de 2007, emitido en el caso de la Acción de inconstitucionalidad promovida por el Ministro de la CSJ Bonifacio Ríos Ávalos contra las resoluciones del Senado en el juicio político por el que fue destituido, y que se encuentra plasmado en el Acuerdo y Sentencia 951, de 30 de diciembre de 2009, vino a sostener que: «el trámite del procedimiento de juicio político no reviste características judiciales, aunque sí, rigurosamente, debe respetar las garantías constitucionales referentes a los derechos de las personas en todo proceso (...) El Senado funciona como un cuerpo político al que de ninguna manera le son asimilables los procedimientos judiciales, pues carece de los requisitos de un tribunal, puesto que no es responsable, no es imparcial, es demasiado numeroso para ese fin y no está obligado a conocer el derecho y el fallo que dicta, solamente puede ser revisable por la CSJ si hubiera un vicio de forma tan grave, como por ejemplo, la inobservancia de las garantías del debido proceso en su tramitación».

¹⁰³ Acción de Inconstitucionalidad en el juicio: «Fernando Armindo Lugo Méndez, contra la Resolución núm. 878 de fecha 21 de junio de 2012 dictada por la Cámara de Senadores», año 2012, núm. 874. A.I. N° 1533. {<http://constitucionweb.blogspot.com/2012/06/corte-suprema-de-justicia-del-paraguay.html>}

de constitucionalidad de las normas, con una supuesta carencia sobrevenida del objeto de la acción que en este caso no existía, porque la norma cuya inconstitucionalidad se denunciaba entró en vigor, se aplicó, tuvo un efecto jurídico incuestionable, y la reacción jurídica ante ella por el afectado fue inmediata. También declaró la CSJ que el juicio político es un procedimiento administrativo parlamentario de competencia exclusiva del Congreso en el que se juzgan conductas políticas, y que no es un juicio ordinario jurisdiccional, aunque con ciertas *analogías parciales*¹⁰⁴. En este punto, la Sala citó una publicación de Emilio Camacho¹⁰⁵, uno de los defensores de Lugo¹⁰⁶, para reforzar su argumentación¹⁰⁷, cita sacada de contexto que se limitó a invocar un párrafo en el que refiere a la naturaleza especial o *sui generis* del juicio político, pero si se observan detenidamente las páginas 140 a 142 de dicha obra, el autor incide en que, en todo caso, debe respetarse la presunción de inocencia, el debido proceso y el derecho a la defensa en juicio¹⁰⁸, aspectos omitidos por la CSJ en su resolución.

¹⁰⁴ «No es un juicio ordinario de carácter jurisdiccional como el que se realiza en el ámbito judicial y, aunque existen analogías con el proceso ordinario, estas son solo parciales, teniendo en cuenta las características del juicio político que se rige exclusivamente por el artículo 225 de la Constitución (principio de legalidad)».

¹⁰⁵ Diciendo que: «el Doctor Emilio Camacho expresa: «Pretender equipararlo a un proceso judicial es desconocer la naturaleza misma del juicio político, además de constituir una perversión inadmisibles del principio de responsabilidad política, esencial e inherente a la democracia misma. Lo que debe garantizarse a una persona sometida a juicio político es que pueda ejercer su defensa dentro de un juicio político, que se rige por otras normas muy diferentes (CAMACHO, E., *Derecho Constitucional, Intercontinental, Asunción, 2007, T. II, Pág. 141*)».

¹⁰⁶ Los abogados encargados de la defensa del Presidente Fernando Lugo Méndez en el juicio político por el que fue destituido, fueron los Doctores Emilio Camacho, Adolfo Ferreiro y Luis Samaniego, y además el Procurador de la República José Enrique García.

¹⁰⁷ Cita que, a su vez, era la reproducción de las palabras que el Senador Juan Carlos Galaverna pronunció en el desarrollo del juicio político cuando contestó a las defensas del Presidente Lugo, haciendo uno de los tantos usos de la palabra que dicho senador solicitó, consiguiendo alterar sensiblemente el desarrollo del debate a través de la formulación de continuas mociones —algunas de ellas fueron incluso estimadas— y que, contra toda lógica, contó con una suerte de *cortesía* de la presidencia de la Cámara por la que *casi* se atribuyó a este Senador la dirección del desarrollo del juicio político. Tanto es así, que la CSJ incorporó en su resolución una de sus intervenciones —con cita de Camacho incluida— y la transcribió de forma casi literal.

¹⁰⁸ CAMACHO, E., *Lecciones de Derecho constitucional*. Tomo II. Asunción: Intercontinental. 2007. Págs. 140 y 141. «El sentido de la responsabilidad política y su nítida diferencia de la judicial, resulta intergiversable, pero, considerando que puede derivar algún tipo de sanción (ej: la destitución), debe respetarse el derecho esencial a la defensa, a saber: 1) que el afectado haya tenido noticia, la cual puede ser actual o implícita, de la promoción de los procedimientos en los cuales el derecho pueda ser afectado y 2) que se la haya dado una razonable oportunidad de comparecer y expresar sus derechos, incluso el de declarar por sí mismo y suministrar documentos

En el mismo sentido se pronuncia también Camacho en una obra sobradamente conocida y editada precisamente por la CSJ a propósito de la conmemoración del 15.º aniversario de la CN¹⁰⁹, por lo que la cita fue adrede sacada de contexto para dejar inmerecidamente en evidencia a uno de los abogados del enjuiciado Presidente y dotar de rigor dogmático a unos argumentos que en realidad carecían de solidez jurídica. Por otra parte, la CSJ al declarar que las garantías del proceso «*pueden*» ser aplicables en el juicio político, pero sólo *parcialmente* para garantizar el debido proceso y el derecho de defensa¹¹⁰, entró en una peligrosa contradicción, pues para garantizar tales derechos no es posible hacer distinciones entre las garantías constitucionales aplicables porque el derecho de defensa descansa sobre el presupuesto del debido proceso del que no puede excluirse, de forma selectiva, ninguno de sus elementos.

b) *La acción de inconstitucionalidad contra la resolución del Senado*, por la que fue destituido el Presidente¹¹¹, fue igualmente rechaza mediante Acuerdo y Sentencia núm. 1323, de 20 de septiembre de 2012, pero de haber sido estimada se habría producido la nulidad de la resolución impugnada¹¹² y la retrotracción de las actuaciones con remisión del asunto al Congreso para que dictase una nueva resolución¹¹³, situación que finalmente no se produjo. La Sala vino a decir, en esencia, que el juicio político no está sujeto a revisión por parte de los tribunales, ni siquiera al control de constitucionalidad de la Corte¹¹⁴, en contra de toda

relevantes y otras pruebas. En cuanto al respeto al principio de la inocencia presunta (Art. 17 CN. En el proceso penal o en cualquier otro del cual pudiera derivarse pena o sanción, toda persona tiene derecho a: ...1) que sea presumida su inocencia...), en el caso en estudio debemos ubicarlo dentro de su naturaleza mixta, como un proceso de orden político administrativo y que debe respetar la esencialidad de la inocencia presunta porque del mismo puede desprenderse una sanción, pero tampoco puede extenderse al concepto integral de la misma, pretendiendo que se realicen todas las diligencias solicitadas, sino solo aquellas que apunten a la responsabilidad».

¹⁰⁹ CAMACHO, E., «El juicio político en la Constitución...», cit. págs. 521 y 522.

¹¹⁰ «*Como se trata de un procedimiento que técnicamente no es jurisdiccional, las garantías propias del proceso judicial, aunque puedan ser aplicables, no lo son de manera absoluta sino parcial con el objeto de garantizar el debido proceso y el derecho a la defensa del acusado*».

¹¹¹ Acción de Inconstitucionalidad: «Fernando Armindo Lugo Méndez contra la Resolución núm. 881 de fecha 22 de junio de 2012 de la Cámara de Senadores», año 2012, núm. 960. A.I. 1323.

¹¹² GONZÁLEZ GARCETE, J.M., *Control de constitucionalidad*. Asunción: Avezar. 2010. Pág. 192.

¹¹³ LÖSING, N., «La justicia constitucional en Paraguay...», cit. pág. 15.

¹¹⁴ La Sala dijo: «*en cuanto a los hechos de la acusación a los que se refiere el accionante en su escrito de presentación — fs. 28 y sgtes. — claramente la doctrina ha venido sosteniendo pacíficamente que el «mal desempeño» en las funciones de un funcionario superior pasible de ser sometido a juicio político es un concepto cuya calificación y delimitación es facultad exclusiva y excluyente del Poder Legislativo y no está sujeto a*

la construcción dogmática que ha venido elaborándose durante los últimos veinte años en el constitucionalismo paraguayo y en contra de su propia doctrina¹¹⁵. Además, la Sala insistió en que el concepto de mal desempeño de funciones es de apreciación discrecional y está dentro de las amplias facultades de las que en este punto dispone el Congreso. Es importante destacar que la CSJ volvió citar, entre otras, la obra de Camacho, pero esta vez añadió también al argentino Bidart Campos cuya posición doctrinal acerca del juicio político ha sido ya expuesta en este trabajo¹¹⁶ y que, como se ha visto, precisamente mantiene una posición muy distinta a la de la Corte.

A la acción se opusieron el Ministerio Público y la representación procesal de la Cámara de Senadores, que, entre otros argumentos, invocaron una suerte de excepción de cosa juzgada al versar sobre los mismos hechos y fundamentos que la anterior acción presentada por Lugo (vid *Supra*) que ya se había resuelto. El voto preopinante del Ministro Víctor Núñez Gadea (al que se adhirió el Ministro Antonio Fretes), no hizo lugar a tal petición porque, obviamente, se trata de resoluciones distintas, pero sí trajo como antecedente el contenido de la anterior resolución para reafirmar las facultades del Poder Legislativo para establecer libremente el procedimiento del juicio político, evitando contestar así a lo que el accionante invocaba en su escrito en relación a la vulneración del derecho al debido proceso y del derecho de defensa¹¹⁷. Pero sin duda, con el rechazo de es-

revisión jurisdiccional». Y además el voto particular de la Ministra Gladys Bareiro de Mónica —en igual sentido que el preopinante— dijo que al no ser justiciable el juicio político, la acción debió rechazarse *in limine*: «la resolución dictada en un juicio político es una cuestión de las consideradas «no justiciables», por su misma naturaleza política y porque el Art. 225 de la CN, que regula el juicio político, atribuye de modo indisputable la competencia del Senado para decidir de modo final el caso. {...} El art. 12 de la Ley 609/95 que «organiza la CSJ», establece: Rechazo «in limine». No se dará trámite a la acción de inconstitucionalidad en cuestiones no justiciables, ni a la demanda que no precise la norma constitucional afectada, ni justifique la lesión concreta que le ocasiona la ley, acto normativo, sentencia definitiva o interlocutoria. Conforme lo dispone la norma transcrita y considerando que el juicio político, tal y como está regulado por nuestra CN, es una cuestión no justiciable, opino que la presente acción de inconstitucionalidad debió rechazarse in limine».

¹¹⁵ Entre ellos el Acuerdo y Sentencia núm. 184 de 1995, que vino a decir que «no pueden existir cuestiones no justiciables» y que «ningún acto, proviniera de quien proviniera, puede escapar a la posibilidad de ser sometido al control de constitucionalidad, por parte del órgano encargado del cumplimiento de dicha función por mandato constitucional».

¹¹⁶ Precisamente este autor es uno de los que con mayor claridad han venido afirmando la sujeción del juicio político a las garantías constitucionales, al derecho de defensa y al debido proceso. Vid nota al pie 40, *passim*.

¹¹⁷ El preopinante dijo: «la presente acción tiene como antecedente iguales fundamentos en relación a los cuales esta Sala ha sostenido en ocasión en el que el señor Fernando Armindo Lugo Méndez, se presentó a promover la Acción de Inconstitucionalidad contra la Resolución N.º 878 de fecha 21 de Junio de 2.012,

tas dos acciones, la CSJ ha dejado pasar una ocasión inmejorable para reforzar el sentido garantista del juicio político que, en definitiva, es el único cauce por el que sus Ministros pueden ser removidos (art. 261 CN); y a través de esta declaración de correcto anclaje constitucional del juicio político a Lugo, la Corte ha venido prácticamente a sentenciar la *fácil* destitución de sus Ministros que, por otra parte, podría producirse en un horizonte no muy lejano¹¹⁸.

VII. EL PROYECTO DE LEY POR EL QUE SE ESTABLECE EL PROCEDIMIENTO DEL JUICIO POLÍTICO

Tres semanas después de la destitución de Lugo, el 13 de julio de 2012, el Diputado liberal Víctor Ríos presentó un Proyecto de Ley para establecer el procedimiento para el juicio político¹¹⁹, reacción algo tardía pero no por ello menos importante, ya que esa es la solución que necesariamente debe tomarse para desarrollar la previsión constitucional del juicio político y definir de forma clara lo que por tal clase de juicio debe entenderse, alejándose de cualquier otra interpretación de los preceptos constitucionales que posibilite que a un alto car-

dictada por al Honorable Cámara de Senadores, en cuanto a la violación al derecho a la defensa (Art. 16 CN) y el debido proceso (Art. 17 CN). Al respecto, el A.I.N.º1533 de fecha 25 de junio de 2.012 está básicamente sustentado en la afirmación de las facultades constitucionales conferidas al Poder Legislativo establecidas en el Art. 225 de la Constitución Nacional. Ahora bien, procediendo al análisis de la presente acción contra la Resolución N.º 881 {...} en correspondencia con nuestra Carta Magna y trayendo a colación el caso precedente, considero que también para este caso la acción debe ser rechazada en cuanto a lo que se refiere al procedimiento establecido para la tramitación del juicio político».

¹¹⁸ Recientemente se cuestionó el correcto desempeño de funciones de los Ministros de la CSJ porque ellos mismos declararon que *no son magistrados* sino una categoría distinta y son *inamovibles* sin necesidad de que sean confirmados en sus cargos por dos períodos consecutivos para alcanzar la inamovilidad plena a la que refiere la CN para el resto de Magistrados. De hecho, hubo un intento de destituirlos el 12 de abril de 2012, cuando la Cámara de Senadores publicó la Resolución 824/2012, por la que se resolvía no confirmar en sus cargos a los Ministros de la CSJ Antonio Fretes, Víctor Manuel Núñez, Sindulfo Blanco, Miguel Oscar Ramón Bajac Albertini, César Antonio Garay Zuccolillo, Alicia Beatriz Pucheta de Correa y José Raúl Torres Kirmsner, lo que generó un encendido debate que culminó con una resolución del Consejo de la Magistratura de fecha 23 de abril de 2012, que vino a posibilitar que los Ministros permanecieran en sus cargos por ausencia de vacancias. La cuestión final sobre el régimen de inamovilidad y su sentido constitucional todavía no ha quedado resuelta. BALBUENA PÉREZ, D.E. «El régimen jurídico de la inamovilidad de los Ministros. Ensayo sobre la crisis institucional entre la Cámara de Senadores y la Corte Suprema de Justicia», en *Revista jurídica de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción*, CEDUC, núm. 21, Asunción, 2012, págs. 19 a 40.

¹¹⁹ Para acceder al Proyecto: {<http://www.eljurista.com.py/admin/publics/upload/archivos/38bf8067a6eb0beb2e14302a2c3ce953.pdf>}

go del Estado se le destituya en menos de un día y sin que pueda contar mínimamente con un mecanismo fuerte y garantista que le permita resistir legítimamente a las acusaciones políticas que se le formulen que, con frecuencia, podrían estar infundadas o ser producto de conspiraciones o de intereses partidistas. El Proyecto distingue claramente la etapa de acusación y de juzgamiento¹²⁰, y en síntesis, pretende dotarlo de mayores garantías como el derecho de defensa y el debido proceso, entre las que se contempla un plazo de dieciocho días para contestar a las acusaciones, varias sesiones ordenadas y separadas en días para la presentación, producción y valoración de la prueba, audiencia, deliberaciones, alegatos, etc. Por el momento el Proyecto ha quedado en esa fase en la tramitación parlamentaria, pero sin duda es el primer paso para suplir las carencias de la previsión constitucional y salvaguardar las instituciones democráticas.

VIII. CONCLUSIONES

1. No es posible equiparar los mecanismos de control y de exigencia de responsabilidad política al Gobierno en los sistemas parlamentarios —moción de censura y cuestión de confianza— a los previstos en los sistemas presidencialistas atenuados como el paraguay —juicio político—, porque ambos sistemas se articulan sobre fundamentos dogmáticos diferentes y no son —ni pueden ser— lo mismo. La moción de censura parlamentaria va dirigida colectivamente al Gobierno en su conjunto, se presenta de forma constructiva sobre la base de un nuevo programa e implica la sustitución de un Gobierno por otro, se funda en la pérdida de confianza del Parlamento, y lo relevante no es el Gobierno que pretende derribarse sino el programa alternativo que se propone. No hay acusación, ni defensa, ni juicio, ni separación de órgano acusador y órgano sentenciador, ni culpabilidad, ni juicio público ni nada que en términos constitucionales se asemeje a un juicio o a un proceso. En el sistema presidencialista atenuado como el paraguay, el mecanismo es totalmente distinto, el juicio político se dirige a una

¹²⁰ La Exposición de Motivos del Proyecto dice: «en el ordenamiento constitucional paraguayo toda actividad sancionadora del Estado sea judicial, administrativo o político debe respetar las reglas que limitan el ejercicio del poder punitivo del Estado que se conoce en la doctrina como las reglas del debido proceso sancionador. En nuestro país no se ha establecido legalmente un procedimiento de desarrollo del juicio político, situación que ha motivado que la Cámara de Senadores haya procedido a reglamentar en caso de acusación de juicio político presentado que no se adecúa a la exigencia constitucional de legalidad procesal previa al hecho imputado en todos los ámbitos de ejercicio del poder punitivo del Estado. Con la finalidad de suplir dicha omisión de legalidad procesal previa en el enjuiciamiento político establecido en el Art. 225 CN y la necesidad de adecuar el proceso sancionador político a las reglas del debido proceso, se presenta este proyecto de reglamentación del procedimiento del juicio político».

persona concreta que debe ser un alto cargo enumerado en un listado de *numerus clausus*, se le enjuicia por unas causales determinadas, no se presenta programa alternativo ni candidato que sustituya al presidente derribado sino que, en caso de destitución, ocupa la vacante el Vicepresidente. No se basa —aunque puede— en la pérdida de confianza para llevar a cabo un plan o programa de Gobierno, sino en las causales delimitadas constitucionalmente que son la comisión de delitos o el mal desempeño de funciones. En el sistema presidencialista paraguayo, el juicio político es una garantía para el alto cargo que va a ser enjuiciado, está previsto precisamente para evitar las destituciones arbitrarias en ese sistema, ya que, en las Constituciones de 1940 y 1967, al no estar contemplado, se podía destituir al Presidente sin ningún tipo de limitación, y el motivo de su reinstauración en 1992 fue precisamente para *proteger* a los altos cargos del Estado de posibles destituciones carentes de fundamento, articulando un *juicio* para tal efecto y, como tal, debe estar en consonancia con el resto de garantías del texto constitucional paraguayo.

2. El juicio político al Presidente Lugo, a pesar de que dispuso las fases necesarias para su *aparente* anclaje constitucional, la celeridad con que vino a desarrollarse desnaturalizó su esencia y aunque se mantuvo dentro de los márgenes del ejercicio legítimo de las funciones de control, un verdadero juicio político tal y como debería ser, no fue. Por otra parte, tal y como viene regulada esta figura en Paraguay, que carece de desarrollo reglamentario y la Carta Magna adolece de excesiva brevedad normativa, la reglamentación conforme a las reglas y postulados esenciales del proceso para el establecimiento de un verdadero juicio exento de fricciones con los restantes preceptos constitucionales con los que entra en conflicto, es algo que para el mantenimiento de salud de las instituciones de la República se presenta como extremadamente necesario, porque no es posible prescindir en ningún caso de la observancia de las garantías constitucionales del debido proceso y del derecho de defensa, de ahí la importancia del Proyecto presentado, cuya promulgación no debería demorarse en exceso. Si los gobernantes son elegidos por sufragio y el resultado puede verse fácilmente alterado mediante procesos como el presente, la esencia misma de la libertad política queda constitucionalmente desestabilizada y se *pervierte* su finalidad, su naturaleza y sus límites, produciendo el efecto de que el sentido del voto podría quedar vacío de contenido.

3. El juicio político se desarrolló llevando los márgenes constitucionales al extremo. El reglamento que la Cámara de Senadores elaboró para el juicio político estuvo viciado de inconstitucionalidad, por cuanto que no estaba en sintonía con el verdadero sentido del juicio político como garantía, ni estaba en consonancia con el resto de preceptos constitucionales cuya interpretación sistemática debería haberse observado, como los relativos a la ley previa, al derecho de defensa, al debido proceso, etc., tal y como viene previsto en otras legisla-

ciones como la argentina, que han desarrollado reglamentariamente el procedimiento concerniente a la previsión constitucional del juicio político, confiriendo verdaderos derechos subjetivos desde la óptica del respeto al resto de preceptos constitucionales con los que se hallan en plena consonancia, en la medida en que es el único supuesto en el que un órgano político ejercita funciones jurisdiccionales, a lo debe su nombre. Por ese motivo, el resultado de esa reglamentación fue más bien una suerte de disposición normativa que vino a provocar el efecto insalvable de suprimir las garantías esenciales para la formación de la voluntad de la Cámara Alta en la función de juzgar al Presidente, aunque, probablemente, dicha voluntad ya venía formada antes de arrancar el proceso. Y además, el desarrollo reglamentario de un precepto constitucional sólo puede llevarse a efecto por el procedimiento legislativo ordinario con participación de ambas cámaras y mediante el sistema de mayorías y demás solemnidades constitucionalmente previstas, aspectos que fueron omitidos en su *apresurada* aprobación. La forma correcta de proceder habría sido, primero la aprobación del reglamento para el procedimiento del juicio político mediante una ley en el Congreso Nacional, posteriormente tomar la decisión en la Cámara de Diputados para enjuiciar al presidente concretando los motivos de acusación, y, por último, con base en esa regulación legal previa, celebrar el juicio político en la Cámara de Senadores. Pero al haberse alterado este orden lógico, entendemos que no se respetaron las prescripciones constitucionales y el reglamento *debió* declararse nulo.

4. La CSJ declaró que el reglamento que se dictó *ad hoc* para sustanciar el juicio político no es inconstitucional y que tampoco lo es la destitución, y habiéndose resuelto ambas cuestiones por el garante y sumo intérprete de la Constitución, debemos asumir que todo se halla en plena armonía constitucional, por lo que, desde ese prisma y al menos jurídicamente, el juicio político fue *válido*, en tanto que así lo declaró el único órgano estatal que podía haberlo invalidado. Negar la validez de las resoluciones del sumo intérprete de la Constitución —aunque no las compartamos— sería ir en contra de las instituciones del Estado, lo que no es admisible en Democracia. Cuestión distinta es si la forma en que se llevó a cabo el juicio político podría ser *moralmente incorrecta*, pero ese aspecto no es objeto de este estudio.

5. La destitución anticipada del Presidente vino a desvirtuar la idea de que en Democracia gobierna el resultado de la libertad individual agrupada colectivamente para elegir a los representantes. Sin embargo, el resto de la composición cameral que le destituyó también responde a una pluralidad democrática derivada directamente de la voluntad popular como resultado de las elecciones, ya que sus integrantes son también representantes del pueblo elegidos demo-

cráticamente¹²¹ y, en consecuencia, lo sucedido no sólo es fruto de la *voluntad* política, sino también de la libertad individual depositada en las urnas, que se manifiesta, de forma impredecible, en una pretensión de viabilidad futura imposible de ser pronosticada con anterioridad. Por ese motivo, a pesar del siglo en que vivimos, todavía falta mucho por hacer y quedan muchos interrogantes que despejar, para que los caminos de la libertad queden claramente definidos.

Title:

IMPEACHMENT, THE PARAGUAYAN CONSTITUTION, AND THE IMPEACHMENT OF PRESIDENT FERNANDO LUGO

Summary:

I. Introduction. II. The political responsibility. III. Impeachment. 1. Brief reference of antecedents. 2. Impeachment in Paraguayan Constitution. IV. The guarantees of impeachment. Is Impeachment a process? V. The impeachment of Fernando Lugo. VI. The solutions against impeachment. The decisions of unconstitutionality brought by Fernando Lugo. VII. The bill for establishing the procedure of impeachment. VIII. Conclusions.

Resumen:

El juicio político que tuvo lugar los días 21 y 22 de junio de 2012 en Paraguay, por el que fue separado del cargo el Presidente Fernando Lugo, estuvo marcado por la rapidez y la celeridad, lo que supuso una supresión del pleno ejercicio del derecho de defensa por parte del Presidente al haber sido destituido en tan solo 24 horas. En consecuencia, el debate suscitado reside en determinar si el juicio político es un verdadero juicio o proceso, si debe quedar amparado por el resto de garantías constitucionales como el derecho de defensa y el debido proceso, o si, por el contrario, al tratarse de una cuestión política, no debe estar revestido de dichas garantías pudiendo la Cámara de Senadores enjuiciar al Presidente de la República disponiendo libremente los plazos y demás solemnidades en cada caso concreto y sin que haya necesidad de acreditar las acusaciones que se formulan.

Para dirimir la cuestión, en el presente artículo se analiza la figura del

¹²¹ RIERA DOMÍNGUEZ, M., «El juicio político del Presidente...», cit. pág. 1029. «El Congreso Nacional, compuesto por senadores y diputados que hoy en día ejerce el gobierno legislativo, fue electo con el 100% de los votos en la misma elección. La legitimidad de ellos es igual y exactamente la misma que la de los miembros del Poder Ejecutivo. Dentro del Congreso, 76 de 80 diputados y 39 de 45 senadores; es decir, 115 de 125 parlamentarios, un 92%, votaron y resolvieron la acusación y remoción del Presidente de la República».

juicio político tal y como está regulada en la Constitución paraguaya y sus antecedentes, aportando algunos datos de Derecho comparado —en concreto la regulación del juicio político en Argentina— y las opiniones de la doctrina constitucionalista paraguaya sobre el contenido, naturaleza y alcance del juicio político. Se establecen previamente las nociones básicas acerca de la responsabilidad política y de los mecanismos de control en los sistemas parlamentarios y presidencialistas, resaltando sus diferencias esenciales, para posteriormente analizar, de forma pormenorizada, cada una de las fases del juicio político que terminó con la destitución de Lugo.

También se estudian los medios de impugnación contra el juicio político en el ordenamiento paraguayo, analizando detenidamente las resoluciones de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia dictadas en las dos acciones de inconstitucionalidad que el Presidente interpuso: una contra el reglamento que se dictó ex profeso para enjuiciarlo, en la que se denunciaba vulneración de la prohibición de *lex praevia*, derecho de defensa y debido proceso; y otra contra la resolución de la Cámara de Senadores (sentencia) que le condenó por mal desempeño de funciones y le separó del cargo como Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, en la que se invocaron los mismos motivos constitucionales de fondo.

Finalmente, se concluye con unas reflexiones sobre la naturaleza jurídica del juicio político y, en concreto, sobre la constitucionalidad, validez y legitimidad del juicio político al que fue sometido el Presidente, concluyendo que no fue un juicio político en su verdadero significado constitucional y que pudo verse alterada la libertad política al destituir anticipadamente a un presidente democráticamente elegido, aunque el proceso es plenamente válido y legítimo por cuanto que el control de constitucionalidad ejercido por la Corte Suprema de Justicia ha confirmado su correcto anclaje constitucional.

Abstract:

The impeachment that took place in Paraguay on June 21st and 22nd, 2012, led to the removal from office of President Fernando Lugo. It was marked by its speed and swiftness and resulted in the suppression of the due process of law and the President's right of defense because of his dismissal within only 24 hours.

Consequently, the current debate is to determine if the impeachment was a real trial or proceeding, with the required protection of constitutional guarantees, or whether on the contrary, the impeachment was political and should not be covered with such guarantees, allowing the Senate to prosecute the President, establishing timeframes and procedures for each case, without rightly accrediting the accusa-

tions that were formulated.

To resolve the question, this article analyzes the issue of impeachment as established in the Paraguayan Constitution and its antecedents, providing data of comparative law that regulates impeachment in Argentina, and the opinions of Paraguayan constitutional doctrine about the content, nature and scope of impeachment. Basic notions about political responsibility, and control mechanisms in parliamentary and presidential systems are established, highlighting their essential differences, used later to analyze in detail each of the phases of impeachment that ended with the removal of Fernando Lugo.

This article also discusses the solutions against impeachment in the Paraguayan system, carefully analyzing the two decisions of unconstitutionality made by the Constitutional Chamber of the Supreme Court: one against the regulation that was issued *ex profeso* prosecute the president, in which he denounced violation of the prohibition of *lex praevia*, right to defense and due process of the law; and the other against the decision of the Senate that condemned him for malfeasance and removed him as Head of State and Head of Government, in which the same constitutional elements were invoked.

Finally, the article concludes with reflections on the legal nature of impeachment and, in particular, on the constitutionality, validity and legitimacy of the impeachment of the President, concluding that it was not an impeachment in the true constitutional sense, and the political liberty could have been altered by the early removal of a democratically elected president, even though the process was evidently valid and legitimate, confirmed as such by the Supreme Court of Justice.

Palabras clave:

Paraguay, juicio político, responsabilidad política, debido proceso, inconstitucionalidad.

Key words:

Paraguay, impeachment, political responsibility, due process of law, unconstitutionality.