

*A mi estimado amigo el Dr.
Enrique Azarola... con afecto
Angel Solla*

UNIVERSIDAD DE LA REPUBLICA

EL

JUICIO POLITICO

POR.

ANGEL SOLLA

TESIS

PARA

OPTAR AL GRADO DE DOCTOR EN JURISPRUDENCIA

La garantía de las instituciones que cimentan el régimen del gobierno libre, es la responsabilidad. El medio de hacer efectiva ésta, es el juicio político.

PADRINO DE TESIS

DR. D. ROMÁN GARCÍA

PADRINO DE GRADO

DR. D. PABLO DE-MARÍA

MONTEVIDEO

IMPRENTA Y ENCUADERNACIÓN DE RÍUS Y BECCHI

CALLE SORIANO, NÚMEROS 152 Y 154

1884

FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

RECTOR DE LA UNIVERSIDAD

DR. D. JOSÉ PEDRO RAMIREZ

CATEDRATICOS

Derecho constitucional. DR. D. JUSTINO J. DE ARÉCHAGA.
Derecho natural é internacio-
nal público. » » MARTIN C. MARTINEZ.
Derecho civil y comercial . . . » » DUVIMIOZO TERRA.
Economía política y finanzas . » » JOSÉ R. MENDOZA.
Derecho penal » » ALBERTO NIN.
Procedimientos judiciales y
derecho internacional pri-
vado » » M. IZCUA BARBAT.
Medicina Legal. » » ANTONIO M. GALINDO.

SECRETARIO

DR. D. ENRIQUE AZAROLA

À MIS QUERIDOS PADRES

SEÑOR RECTOR,

SEÑORES CATEDRÁTICOS :

El hombre es un sér que ha nacido en sociedad. La inteligencia humana, jamás podrá formarse idea de un sér, que, pasando un período de infancia tan largo como el que tiene que recorrer el hombre, pueda atender á sus más apremiantes necesidades y satisfacer todas sus tendencias, que en ese estado, apenas si se manifiestan de una manera inconsciente. Siendo esto así, debemos concluir que el estado natural del hombre, debe ser necesariamente el social.

Podemos, pues, decir con Aristóteles, que la sociedad es un hecho universal ; y con Thiercelin, « que un sér humano sin relaciones con sus semejantes, ha sido una excepción tan rara, que se ha presentado siempre como esos mónstruos cuyos recuerdos conservan los museos y los escritos de los naturalistas, pero que no tiene en sí, ni la virtud de reproducirse ni la fuerza de desarrollarse ».

Establecido esto, alejamos de nuestro campo esas quiméricas teorías que fundan la sociedad en un acto arbitrario de la voluntad humana: en un contrato ó en la fuerza. Asentamos una verdad de sentido común, y dejamos de lado la controversia sistematizada, que

presentemente no tiene utilidad alguna para nuestro objeto.

Ahora bien : si el hombre ha nacido en sociedad, porque su naturaleza así lo exigía ; debe también vivir en ella, porque es la condición necesaria para la conservación y desarrollo de su propia personalidad. Pero para saber como debe vivir en ella, es menester que conozcamos la naturaleza humana ; y esto lo conseguiremos por medio del análisis psicológico. Si lo efectuamos notaremos que además de las facultades de sentir, pensar y querer, existe en el hombre una propiedad por cuyo intermedio produce una serie de fenómenos sucesivos. A esa propiedad la denominamos *actividad*, y está caracterizada por un elemento esencial, que la hace diferir de la que observamos en los demás seres de la creación : la libertad. Sí, pues, la libertad es uno de los rasgos más preeminentes de la actividad humana, si constituye su prerogativa más preciosa, es indudable que el hombre puede dirigir sus acciones por el camino más asequible para arribar al cumplimiento de su fin.

Mas como esta prerogativa es común á todos los hombres, en razón de la igualdad de situación que se deriva de su identidad de naturaleza, resulta que sus actos pueden estar en oposición la mayor parte de las veces.

Para resolver esta oposición se necesita, pues, un algo que se sobreponga á lo individual, porque de otro modo las fuerzas opuestas chocarían, y el caos y

la confusión serían su resultado. Ese algo no es otra cosa que el principio de autoridad, que por ser en sí mismo una idea, es necesario fijarlo y radicarlo permanentemente en una institución que denominamos Estado.

Podemos decir, pues, que el Estado es el representante de la unidad social, teniendo por objeto garantizar los derechos de cada uno de los asociados, dentro de sus justos límites, é impedir los abusos que engendra la fuerza.

La organización del Estado, que no es otra cosa que la determinación de la forma de gobierno que se adopte, no ha sido ni es única.

Si la personificamos en un individuo se produce la monarquía, que, por lo general, engendra el absolutismo.

Si queremos contrarrestar con energía esta forma, suele llegarse á la demagogia que trae aparejada la anarquía más disolvente y espantosa.

Y entre estos dos sistemas, se encuentran otros muchos que pueden colocarse como eslabones de la cadena cuyos extremos serían los indicados.

No entra en mis propósitos estudiar en sus detalles esas formas. Bástame establecer para el fin que persigo, que la existencia del Estado presupone un conjunto de instituciones, por las cuales se reglan las relaciones de los individuos entre sí y del Estado con éstos ; y se determinan á la vez las funciones y prerogativas que corresponden á cada uno de los poderes en que este se divide. Es necesario que ellas existan, pues si la socie-

dad quiererealizar sus fines, removiendo los obstáculos que puedan impedir su desenvolvimiento, debe establecer leyes que no estén sujetas á la voluntad ó al capricho de un individuo ó de una clase, para que aseguren su marcha regular y tranquila.

Y aun con el establecimiento de leyes, no siempre consigue la sociedad desenvolverse normalmente, porque los encargados del ejercicio del poder, suelen dejarse llevar por aspiraciones ilegítimas, y consumir grandes abusos con el fin de satisfacerlas.

Con efecto, sabido es que en el hombre se manifiesta una tendencia á sobreponerse á los demás; y cuando logra llegar al pináculo de sus ambiciones, no siempre puede familiarizarse con la idea de descender de él.

No creo incurrir en exageración, si afirmo que, en la generalidad de los casos, el propósito de conservarse en el poder, y el deseo de aumentarlo hasta que impere exclusivamente su capricho, es el móvil que guía las acciones de los gobernantes; y que si no consiguen su realización, no es por falta de empeño y voluntad.

Un ilustre constitucionalista ha expresado ya esta idea, con una precisión y laconismo admirable: « todo poder, dice, tiene tendencias á extralimitar sus facultades, y si se le deja obrar bajo sus propias aspiraciones jamás le vereis limitarse ».

Luego, pues, es menester que haya un freno, una fuerza externa que compela á los encargados de ejercer las funciones del gobierno, á respetar las leyes y á cumplir estrictamente sus deberes.

Esa fuerza, ese freno no puede ser otro que la sanción que acompaña á los actos humanos.

La responsabilidad: hé ahí el medio de contener el desenfreno y los abusos del mando! Ella es, si se me permite la expresión, el nervio de las instituciones políticas: el principio que garante su imperio.

Sin su establecimiento, el gobierno del pueblo y para el pueblo, no puede subsistir; pues, como lo ha dicho Kent, (1) « la inviolabilidad de cualquier empleado del gobierno, es incompatible con la teoría del gobierno republicano y con los principios de la justicia distributiva ».

Tan exacta y verdadera es esta doctrina, que hasta los mismos enemigos de las instituciones libres, se han visto obligados á reconocer que el principio de la responsabilidad, es un elemento indispensable del buen gobierno.

Oid sino, como se expresaba á su respecto Luis Bonaparte (2) desde el sillón presidencial de la República Francesa.

« En nuestro país, dice, monarquía desde hace ochocientos años, el poder central ha ido siempre en aumento. La dignidad real ha destruido todos los grandes vasallos: las revoluciones han hecho desaparecer

(1) Del Gobierno y Jurisprudencia Constitucional de los Estados Unidos pág 122.

(2) Citado por Paul Boiteau en el artículo *Responsabilité* del *Dictionnaire de la Politique* de M. Block.

todos los grandes obstáculos que se oponían al ejercicio rápido y uniforme de la autoridad. En este país de centralización, la opinión pública siempre ha entregado todo al Jefe del Gobierno, tanto el bien como el mal.

Por consiguiente, escribir al frente de la Constitución, que ese jefe es irresponsable, es engañar al sentimiento público, es querer establecer una ficción que se ha desvanecido tres veces al estruendo de las revoluciones.

La Constitución actual proclama, al contrario, que el Jefe que habeis elegido es responsable ante vosotros, y que tiene el deber de hacer un llamado á vuestro juicio soberano, para que en las circunstancias solemnes podais continuar otorgándole vuestra confianza ó retirársela ».

Con este lenguaje desembarazado y enérgico, ha confirmado, la última testa coronada de la Francia, la importancia política del principio de la responsabilidad. Su opinión es de gran peso por emanar de uno de los representantes del absolutismo moderno. ¿Qué extrañeza puede causar, entonces, que los amantes de la libertad reconozcan la importancia que ese principio entraña, y traten de utilizarlo determinando los medios que deben emplearse para que no sea letra muerta, y pueda hacerse efectivo cuando sea necesario ?

II

El medio de exigirse la responsabilidad de los funcionarios, ha recibido la denominación de *Juicio político*.

Es esta una institución genuinamente americana. Su origen histórico lo hallamos en los Estados Unidos. Es allí donde verdaderamente se la ha caracterizado y determinado con la exacta precisión que hoy tiene.

Cierto es que en Inglaterra existía la responsabilidad ministerial, « que enfrena á los ministros y puede volverlos á la clase de simples ciudadanos»; pero ella no puede dar los resultados preciosos para la libertad, que apetecen los pueblos republicanos, donde la soberanía no reside por derecho propio mas que en el pueblo.

Comprendiéndolo así, los americanos idearon el medio del Juicio Político, que es muy superior á la responsabilidad ministerial de los Ingleses, según lo veremos más adelante.

Examinemos la naturaleza, fin y alcance de este juicio.

El sábio Tocqueville, (1) lo define así: «Entiendo por juicio político, la sentencia que pronuncia un

(1) De la Democracia en América, t. I, p. 201.

cuerpo político momentáneamente revestido del derecho de juzgar».

Respetando, como lo merece, la bien adquirida autoridad de Mr. Tocqueville, debo establecer que su definición no dá una idea clara de la cosa definida.

La sentencia es, sin duda alguna, uno de los elementos del juicio; pero ni es este, ni lo constituye por sí solo. Y á tal punto llega la imposibilidad de caracterizar el juicio por la sentencia, que ésta ni siquiera es un elemento esencial de aquel. Puede existir un juicio que termine sin sentencia, ya sea por desistimiento ó transacción. Ciertamente es que esta última no cabe en el político; pero también lo es que el desistimiento cabe, desde que el acusador no es infalible y puede haber sufrido un error que debe reparar antes de que su gestión sufra una repulsa.

Luego, pues, es menester dar una noción más clara, más precisa de este juicio; y ella sería tal, en mi concepto, si se estableciera que es el procedimiento administrativo seguido ante un cuerpo político, accidentalmente revestido del derecho de juzgar, con el objeto de determinar si un funcionario que ha violado una ley ó incurrido en una omisión ó negligencia, debe ser ó no separado de su puesto.

Esta definición, la formulo inspirándome en un párrafo que el historiador Curtis (1) dedica á las causas que pueden motivar el juicio.

(1) Citado por el Dr. D. Santiago Balestra, en su tesis sobre el Juicio Político.

Dice así: «El fin del procedimiento es establecer si existe causa para remover á un empleado público de su empleo. Esas causas pueden encontrarse en el hecho de que, ya en el desempeño de sus funciones, ó fuera de ellas, ha violado una ley ó cometido lo que teóricamente se llama un crimen. Pero puede existir causa de destitución de empleo donde no se haya cometido ofensa contra la ley positiva, como cuando el individuo por inmoralidad, por imbecilidad ó por mal desempeño se hace inadecuado para ejercer el poder».

Precisada así la noción del juicio político, queda por el hecho determinada su naturaleza y su fin, que no es más que despojar de su carácter á un funcionario que se ha conducido mal ó que es inhábil para el desempeño de su cargo.

Sin embargo, no hay conformidad de opiniones al respecto.

«Al introducir los Europeos, dice Mr. Tocqueville, (1) el juicio político en sus leyes, han querido alcanzar á los grandes delincuentes, sin hacer caso de su nacimiento, su clase ó su poderío en el Estado, y para lograrlo han reunido momentáneamente en medio de un gran cuerpo político todas las prerrogativas de los Tribunales. El legislador se ha transformado entónces en magistrado, y ha podido establecer el crimen, castigarle y calificarle, pues dándole la ley los fueros del Juez, le ha impuesto todas

(1) De la Democracia en América — Tomo I, pág. 204.

sus obligaciones y le ha atado á la observancia de todas las formas de la justicia. Cuando un tribunal político (francés ó inglés) tiene que juzgar á un funcionario público, y pronuncia contra él una condena, por el mismo hecho le quita sus funciones, y puede declararle indigno de ocupar otra alguna en lo sucesivo. Pero aquí la destitución ó la interdicción política son una consecuencia de la sentencia y no la sentencia misma ».

Tenemos, pues, que según la concepción que se han formado los Europeos del juicio político, su principal objeto, su fin primordial, es castigar á los delincuentes.

Esta noción no está de acuerdo con la que se han formado los Americanos, que es la que yo acepto, ni es tan eficaz; y por el contrario, consagra la violación del principio de la división de los poderes, en perjuicio de las garantías que la ley debe acordar á la vida y libertad de los ciudadanos.

Efectivamente, revestir á un Tribunal político de la facultad ordinaria de administrar justicia, es invadir las atribuciones privativas del Poder Judicial; y esto importa desnaturalizar los fines propios del juicio político, y desvirtuarlo por completo, puesto que se le hace aparecer como « una arma extraordinaria de que no debe servirse la sociedad, sino para salvarse en los momentos de grandes riesgos ».

Además, como lo observa Mr. Laboulaye (1), al

(1) Estudios sobre la Constitución de los Estados-Unidos, tomo II, págs. 121 y 122.

estudiar el modo de hacer efectiva la responsabilidad ministerial en Inglaterra, el gran defecto de la justicia política, así entendida, consiste en que no se sabe nunca en qué límites contenerla, y en que se corre el riesgo de hacer de ella un instrumento de venganzas ».

Esta aserción no constituye una afirmación declamatoria, puesto que la historia registra en sus páginas hechos sangrientos motivados por la condena establecida á consecuencia de una acusación política.

Lord Stafford y Lord Strafford fueron acusados políticamente en Inglaterra, y condenados por la Cámara de los Pares á la pena capital; pero la opinión pública los ha considerado siempre víctimas inmoladas al mezquino interés de los partidos.

Por otra parte, esa gran suma de poder que se atribuye en Europa á los Tribunales políticos, entraña una gran responsabilidad moral, que en la mayor parte de los casos les impide hacer uso de sus exorbitantes atribuciones, « sucediéndoles entónces que no castigan, temerosos de castigar sobrado ».

El caso de Lord Melvi, demuestra esta observación.

Habiendo infringido la ley del presupuesto, haciendo erogaciones que no estaban autorizadas, fué acusado ante la Cámara de los Pares, y absuelto por esta.

Sin embargo, es indudable que por ese hecho merecía que fuera separado de su cargo, pues que con él revelaba que no prestaba el debido acatamiento á la ley, y hacia presumir que en lo sucesivo incurriría en la misma falta.

La absolución importaba además una especie de autorización tácita, de que podría continuarse violando la ley.

Con efecto, una vez sentado ese precedente ¿podría condenarse á otro funcionario por haber incurrido en igual falta?

Y suponiendo que los precedentes no tuvieran fuerza alguna ¿sería justo que por tal hecho se castigara á un funcionario, cuando en igualdad de casos otro había sido absuelto?

A esas consecuencias conduce el establecer una pena desproporcionada al delito.

Tales peligros se evitan perfectamente circunscribiendo la acción de los Tribunales políticos, á determinar si los funcionarios públicos han cometido algún delito, ó están incapacitados para ejercer sus cargos. Limitada así la jurisdicción de esos tribunales, no se corre el riesgo de violar el principio de la división de los poderes, ni de dejar sin la debida represión las faltas de los funcionarios públicos.

Juzgar al funcionario y separarlo de su empleo, si existe razón para ello, remitiéndolo á los Tribunales ordinarios, para que ante ellos dé cuenta de sus actos criminales, es, sin duda alguna, una medida de política elevada y de sabiduría.

Así lo entendieron los constituyentes orientales, al redactar el artículo 38 de la Constitución en estos términos: «Al Senado corresponde abrir juicio político á los acusados por la Cámara de Representantes, y pro-

nunciar sentencia con la concurrencia, á lo menos de las dos terceras partes de votos, *al sólo efecto de separarlos de sus destinos*».

Con esta disposición no han querido los constituyentes dejar impunes los delitos, sino que fueran castigados por los Tribunales ordinarios, que son los únicos que están en aptitud de juzgarlos con acierto y de imponer la pena que las leyes determinen.

Así lo demuestra el tenor del artículo 39 de la Constitución, que dice así: «La parte convencida y juzgada, quedará no obstante sujeta á acusación, juicio y castigo conforme á la ley».

Se vé, pues, que el plan de la Constitución, en esta parte, satisface plenamente á la crítica más exigente.

Ha consagrado la indispensable separación entre el juicio político y el juicio criminal. Al primero le atribuye el fin de retirar el poder á quien se ha hecho indigno de él, y al segundo el de castigar el delito cometido. Presenta, pues, al juicio criminal como una consecuencia del político; y por lo tanto hace independiente las soluciones respectivas. Sea cual fuere el resultado del juicio criminal, nunca podrá influir en la solución que se haya dado al político. Se consagra así el debido respeto á la división y á la independencia recíproca de los poderes, dentro de sus atribuciones privativas.

No puede desconocerse, pues, que los constituyentes siguieron los principios consignados en la Constitución de los Estados-Unidos; pero, debo decirlo, en honor de su ilustración, no lo han hecho de una manera

ciega é irreflexiva, puesto que han introducido una modificación sustancial á los efectos del juicio, que viene á mejorar notablemente la institución.

Con efecto, el juicio político en los Estados-Unidos, no sólo tiene por objeto retirar el poder, sino también « *impedir que este mismo ciudadano esté revestido de él en lo sucesivo* ».

Pero los constituyentes orientales, han eliminado este efecto del juicio, al establecer en el artículo 38, que el Senado entenderá en el juicio político « *AL SÓLO EFECTO, de separar al funcionario de su empleo* ».

Con toda intención, pues, los constituyentes, al aceptar los principios que entre los americanos rigen el juicio político, limitaron sus efectos; y en mi concepto esto revela un gran tino y alcance político.

Efectivamente, el juicio político puede tener una solución desfavorable para el acusado, sin que por ello sea fundada la razón en que se apoye; y también puede tener por causa una incapacidad, que más tarde quizás desaparezca; y por lo tanto la pena de no ocupar cargo alguno en lo sucesivo, privaría injustamente de sus derechos á un ciudadano.

Inspirándose sin duda en esta consideración, los constituyentes orientales, eliminaron esa grave é innecesaria sanción.

Hé dicho que esa sanción es innecesaria, y voy á demostrarlo.

Declarado un funcionario separado de su destino, queda por el hecho, según el artículo 39, sometido á la acusación, juicio y castigo conforme á la ley.

Ahora bien: si el delito cometido es de aquellos que merecen pena infamante, el Tribunal la impondrá; y entonces como esa pena trae aparejada la pérdida de la ciudadanía, según lo determina el artículo 12 de la Constitución, no hay necesidad alguna de establecer como consecuencia del juicio, la privación de ocupar puestos públicos en lo sucesivo.

Por otra parte, con esa medida se evita que los errores cometidos en el juicio político, tengan mayor trascendencia. El funcionario sometido á él, que por un cúmulo de circunstancias, que á veces pueden reunirse, esté imposibilitado de probar su inocencia, no verá al menos suspendida sobre su cabeza esa terrible pena, que lo separa para siempre de la cosa pública.

Como se vé, pues, los constituyentes orientales han andado muy acertados al limitar los efectos del juicio á la separación del empleado de su destino, dejando que la declaración de su incapacidad para lo sucesivo sea el resultado de la sentencia que recaiga en el juicio criminal.

Nunca será suficientemente encomiada la sabiduría de esa disposición, que revela un elevado criterio aplicado á la solución de los problemas políticos.

III

Determinada ya la naturaleza del juicio político, es el caso de que le dedique algunas consideraciones para

precisar sus caracteres, á fin de pasar en seguida á considerar los elementos que entran en él.

Desde luego se observa que el juicio político difiere por su naturaleza del ordinario.

En este último se juzgan casos concretos á los que son rigurosamente aplicables leyes positivas, dictadas especialmente para ese fin.

No sucede lo mismo con el juicio político.

Las causas que pueden darle origen son tan varias que no es posible preveerlas.

Apenas si podrían enumerarse aquellas más notables, que casi es imposible pasen desapercibidas aun á las inteligencias más incultas.

« Si cada una de las maneras de dañar al Estado, dice Benjamin Constant (1), debe ser indicada y especificada por una ley, el Código de la responsabilidad política se convertiría en un tratado de historia y de política; y aun sus disposiciones, no asegurarían más que el pasado. — Los ministros hallarían fácilmente nuevos medios de eludirlas en el porvenir ».

Si el juicio político no tiene, pues, leyes precisas que comprendan cada uno de los casos que pueden producirlo, es indudable que debe suplirse esa deficiencia con la concesión de una lata suma de facultades al Juez que deba conocer de él.

Pero como este podría abusar de su posición, y comprometer injustamente la suerte del acusado, es

(1) Curso de Política Constitucional.

menester también imponerle ciertas condiciones necesarias para que las garantías de que debe gozar el reo no desaparezcan.

Felizmente á todo se ha atendido con madura reflexión y profunda sabiduría.

Hemos de ver más adelante, que las condiciones que se exigen en el Tribunal, garanten perfectamente al acusado, y permiten esperar que la justicia será la única norma de sus resoluciones.

Diferiendo el juicio político por su naturaleza del juicio ordinario, también debe suceder lo mismo con el procedimiento que se observa en él.

Mas no pasa igual cosa con los elementos que en él entran. Lo mismo que en el ordinario se encuentran estos tres: acusador, reo y Juez.

Examinémoslos, pues, con toda la atención que ellos merecen.

IV

¿ Quiénes pueden desempeñar el rol de acusador ?

¿ Podría serlo acaso el simple ciudadano, como en el juicio ordinario ?

Multitud de causas obstan á que se permita el ejercicio de esa facultad á los particulares.

Desde luego se observa que los hechos que pueden motivar el juicio político, son de una naturaleza espe-

cial, cuya apreciación exige una suma de conocimientos de los negocios públicos y de las circunstancias en que se producen, que no estarán siempre al alcance de todos los particulares.

Además, hay situaciones en que es más preferible tolerar el hecho que acusarlo.

Las conmociones internas, el estado tirante de las relaciones exteriores, las luchas de los partidos y otras muchas circunstancias, pueden y deben ser causa de que se postergue el juicio para mejor oportunidad, porque los males que él produciría serían seguramente mayores que los que ocasionaría su aplazamiento.

Esa oportunidad para el enjuiciamiento, sólo puede ser apreciada por aquellos que tienen un conocimiento exacto de la marcha de la administración pública.

A nadie escapará tampoco que no todos los ciudadanos se sentirán con la suficiente entereza para arros-trar las iras del alto funcionario que merezca ser arras-trado al banco de los acusados; y no dejará de preocuparle también la influencia que el acusado puede ejercer para desviar los efectos de la acusación, haciendola ineficaz y determinando la responsabilidad del acusador.

Y si todo esto no fuera bastante para contener la iniciativa particular en los juicios políticos, la persecución que el acusado puede ejercer contra el acusador abusando de su poder, hará, sin duda, que nadie se atreva á desafiar las iras de los prepotentes.

Estos obstáculos no se eludirían con otorgar á los

particulares la irresponsabilidad por sus acusaciones; antes al contrario, ellos aumentarían considerablemente.

Esa irresponsabilidad no alcanzaría á destruir el temor que casi todos los ciudadanos tienen al rencor de los que disponen de la fuerza; y alentaría á los audaces, que nada tienen que perder, á promover acusaciones descabelladas, que podrían comprometer seriamente la marcha regular del Gobierno.

Los partidos que no tuvieran participación en la administración, aprovecharían esa coyuntura para interponer acusaciones que trabaran la marcha del gobierno, y lo desprestigiaran ante la opinión pública.

Por otra parte, tal concesión ocasionaría un trastorno considerable á la rama del poder público encargado de juzgar, puesto que tendría que contraerse exclusivamente á juzgar las acusaciones que se promovieran.

No se necesitan, pues, más razones, para evidenciar que es enteramente ineficaz y perjudicial, el conceder á los particulares la facultad de acusar políticamente.

Esto no quiere decir, sin embargo, que se les niegue el derecho de denunciar los abusos ó delitos que cometan los funcionarios, al encargado de acusar, para que si este encuentra fundamento legal, pueda deducir sus acciones.

Tal concesión es una medida de sana política que debe adoptarse; y felizmente la Constitución oriental la ha consagrado.

Demostrada la incompetencia de los particulares pa-

ra desempeñar el rol de acusador político, ¿ se concluiría de ahí que debe acordarse á los funcionarios del Poder Ejecutivo ?

Evidentemente no.

El hecho de que ellos disponen de la fuerza, revela que son los que están más expuestos á cometer abusos, y por consiguiente á que se les forme juicio.

Y si se les revistiera del carácter de acusador, resultaría que se consagraria una peligrosa irresponsabilidad, que echaría por tierra los derechos y garantías individuales.

El acusador público, ó sea lo que denominamos Fiscal del Crimen, no es tampoco competente para desempeñar la función de acusador en el juicio político. Si el Fiscal tuviera ese encargo, como él es nombrado por el Poder Judicial (1), que es uno de los cuerpos que puede ser sometido á juicio, se tendría en cuenta por esta esa circunstancia, y designaría para ejercer ese cargo á una persona que, por serle enteramente adicta, no lo acusaría nunca, ni lo haría respecto de aquellos funcionarios que él tuviera interés en sostener.

La completa irresponsabilidad de los miembros del Poder Judicial y aun del Ejecutivo, sería, pues, la consecuencia necesaria de encargar la acusación al Ministerio público.

Además traería también el desprestigio de este cargo, puesto que no se proveería teniendo en cuenta la

(1) Art. 189 del Código de Instrucción Criminal.

competencia é integridad del ciudadano, sino la consideración de que se doblegaría á las imposiciones que vinieran de arriba.

Es hoy un axioma en la ciencia Constitucional, que el Poder Judicial debe estar completamente alejado de la política, si se quiere que responda á sus verdaderos fines, y que en sus resoluciones no influya en modo alguno la pasión partidaria.

Esta circunstancia unida á la de que los miembros de este poder, son los que, con los del Ejecutivo, están expuestos á incurrir en responsabilidad, demuestra desde luego la inconveniencia y hasta el peligro que habría en concederle la función de acusar políticamente.

Desconocidas las aptitudes de los particulares y de los miembros de los Poderes Ejecutivo y Judicial, para ejercer el rol de acusador, ¿ debe concluirse que no hay en quien radicar esa función ?

Seguramente no.

Existe una rama del poder público, uno de los grandes poderes del Estado, que aun no he considerado: el Poder Legislativo.

En él encontraremos los medios necesarios para constituir los dos elementos del juicio político: acusador y Tribunal.

Veámoslo.

El juicio político, tiene por objeto contener los avances del poder, é impedir que este sea desempeñado por los que no reúnen las condiciones legales para ello.

En una palabra, es un medio de salvaguardar los derechos del pueblo.

A este, pues, es á quien interesa la existencia de un buen é imparcial acusador.

No pudiendo serlo individualmente ninguno de los miembros del pueblo, debe buscarse una corporación que saliendo de él, se encuentre, sin embargo, con suficiente independencia para proceder.

Pero, la corporación que representa directamente al pueblo, en razón de su número, es una de las ramas del Poder Legislativo: la Cámara de Representantes.

Luego, es á ella á quien incumbe ejercer el cargo de acusador.

Examinemos pues, si reúne las condiciones que este cargo requiere.

Los privilegios que la Constitución le acuerda, aseguran desde luego la independencia que debe gozar para desempeñar su misión.

La participación que toma en los negocios públicos, le permite interiorizarse en ellos, y apreciar todas las circunstancias que concurren, para poder formar un juicio exacto respecto á si un hecho producido trae ó no aparejado algún perjuicio para la Nación, ó si un funcionario ha cometido algún abuso ó incurrido en alguna incapacidad, que requiera su deposición.

Esta misma circunstancia le ofrece elementos suficientes para juzgar si una época es ó no propicia para la interposición del juicio.

Y si alguna duda pudiera abrigar á este respecto,

tiene á su alcance recursos infalibles, que empleados, le proporcionarían los plenos conocimientos que necesita.

El derecho de hacer concurrir á sus sesiones á los Ministros del Poder Ejecutivo, (1) para que den explicaciones, es un medio de que puede echar mano para obtener los datos precisos que crea necesarios sobre el hecho que motive sus dudas.

Es evidente, pues, que todas estas condiciones ponen á la Cámara de Representantes en aptitud de conocer y juzgar la culpabilidad de los funcionarios públicos, así como de apreciar la oportunidad ó inoportunidad de la acusación.

« La Cámara, que representa el número, dice, don Florentino González (2), es naturalmente llamada á hacer en este caso las veces de gran jurado ó jurado de acusación. Nadie más propiamente que ella puede resolver si hay ó no lugar á formar causa á un funcionario indicado de haber abusado del puesto en que se le ha colocado, porqué allí está representado el pueblo en razón de su número, y por lo mismo ese cuerpo es un verdadero jurado nacional, el más apto para apreciar cuando ha de llamarse á un empleado á dar cuenta de su conducta ante el Senado.

Una falta de los altos funcionarios de los departamentos ejecutivo y judicial en el ejercicio de sus respec-

(1) Art. 53 de la Constitución.

(2) Lecciones de Derecho Constitucional pág. 266.

tivos poderes, es un delito contra la nación, á cuya confianza no corresponden debidamente. Debe por lo mismo ser un cuerpo que represente al pueblo quien aprecie si una falta es de tal gravedad que deba llamarse al funcionario que la comete á responder de ella ante el Tribunal político nacional ».

Estas consideraciones han inclinado la opinión de los escritores de derecho político, á que se conceda á la Cámara de Representantes el rol de acusador; y Stuart Mill, (1) condensa la suya en este párrafo lleno de vigor y precisión: « El verdadero oficio de una asamblea representativa no es gobernar—es radicalmente impropio para él — sino vigilar y fiscalizar al gobierno; escudriñar todos sus actos; exigir la exposición y justificación de ellos cuando parezcan contestables; censurarlos si son condenables; arrojar de sus empleos á los hombres que componen el gobierno, si abusan de su encargo ó lo desempeñan de un modo contrario á la expresa voluntad de la nación, y nombrar sus sucesores sea expresa, sea virtualmente ».

Tan unánime opinión de los autores, justifica, pues, plenamente la disposición del inciso 5.º de la sección 2.ª del art. 1.º de la Constitución de los Estados- Unidos, que atribuye á la Cámara de Representantes exclusivamente el derecho de acusar; y la del art. 26 de la Constitución oriental que en su número 2.º consagra igual prescripción.

(1) El Gobierno Representativo.

Para rodear de las debidas garantías la acción del Cuerpo Legislativo, é impedir que pueda ser coartada por los miembros del Poder Ejecutivo, los constituyentes incluyeron en la Constitución el art. 49, por el cual se establece que los senadores y representantes « no serán responsables por las opiniones, discursos ó debates que emitan, pronuncien ó sostengan durante el desempeño de sus funciones ».

La independencia de los miembros de ambas Cámaras, queda así garantizada; y por lo tanto, pueden, sin temor alguno, imponer á los que orgullosos, quieran abusar de la fuerza de que disponen, la obligación de concurrir humildes á responder de sus actos ilegales.

No existe el peligro de que los representantes del pueblo abusen de la facultad de acusar.

Aparte de que el pueblo, al nombrarlos, ha de tener buen cuidado de elegir los ciudadanos cuyos actos los hayan hecho descollar entre los demás por sus virtudes y competencia, se encuentra un contrapeso en la otra rama del Cuerpo Legislativo, que al tomar la participación que le corresponde en el juicio, declarará la procedencia ó improcedencia de la acusación.

Por lo demás, la consideración de que ellos forman también parte del gobierno, y que las acusaciones injustas producirían un desprestigio que alcanzaría á todos los que formasen parte del poder público, hará sin duda que sean parcos en el ejercicio de esa facultad, y que sólo usen de ella cuando la buena marcha de la administración así lo requiera.

A vuelta de tantas ventajas como presenta la Cámara de Representantes para ejercer el cargo de acusador en el juicio político, se ha pretendido oponerle la objeción de que puede dejarse influenciar por las sugerencias de los partidos ó del poder acusado.

Aunque á simple vista aparece la inconsistencia de la objeción, no estará demás que le dedique unas ligeras consideraciones.

Desde luego se observa que para que la objeción fuera fundada, sería menester que la corrupción fuese accesible á una gran mayoría de la Cámara.

Pero como nadie se corrompe por puro placer, es necesario que haya una razón que determine á los representantes á separarse de la senda del deber.

¿Y qué medios pueden emplearse por el funcionario á quien deba alcanzar el juicio político, para impedir que se le promueva?

Los empleos acaso?

Pues esa puerta ha sido cerrada muy sábiamente por el artículo 34 de la Constitución, que prohíbe á los Senadores y Representantes recibir empleos del Poder Ejecutivo, mientras invistan su cargo.

El empleo del dinero, podría por ventura, dar un mejor resultado?

Pretenderlo sería proclamar el más espantoso desquicio moral y la perversión más completa, no sólo en los mandatarios, sino también en los mandantes, puesto que resultaría que en vez de llevar el elemento honrado á la legislatura, la compondrían con conciencias corrompidas y pervertidas.

Y no es posible que pueda suceder esto nunca.

El pueblo no dispensa su confianza á quien pudiera hacer vil objeto de comercio, el honor y el sentimiento del deber.

Pero aun suponiendo que fuera posible encontrar un pueblo que no fijara su atención en las cualidades morales de sus representantes, y que estos fueran accesibles á dejarse seducir por el oro de un funcionario indigno, ¿poseería éste la gran suma de dinero que necesitaría para corromper tantas conciencias?

Indudablemente no.

Puede, si, presentarse un caso en que los representantes no hagan uso de sus prerogativas. El caso en que la fuerza impere á su antojo.

Pero esto no invalida la doctrina que sostengo puesto que el empleo de la fuerza crea un estado excepcional, en el que no tienen ya cabida los representantes del pueblo.

La ciencia constitucional no puede establecer reglas para los casos extraordinarios. Sólo establece prescripciones para la vida normal de la sociedad; y todo lo que sea alterar esa vida, sale de su dominio.

La objeción es, pues, completamente infundada; y por consiguiente, la competencia de la Cámara de Representantes, para el ejercicio del rol de acusador en el juicio político, queda fuera de toda discusión.

V

Determinado ya á quien debe conferirse el cargo de acusador, veamos quién debe asumir el de Juez.

La gravedad de este encargo y la complejidad de las causas que pueden motivar el juicio político, impiden que puedan armonizarse las opiniones.

Alejandro Hamilton (1) ha dicho, que « un tribunal constituido para los juicios de acusación, es un objeto no más de desearse que difícil de establecerse ». Y más adelante agrega: « La delicadeza y magnitud de un cargo que de una manera tan profunda se refiere á la reputación y existencia política de todo hombre empeñado en la administración de los negocios públicos, se presentan por sí mismas. Desde luego se percibirá la dificultad de colocarlo bien en un gobierno que se apoya enteramente sobre la base de las elecciones periódicas, cuando se considera que los hombres más notables para ese cargo, serán demasiado á menudo los jefes ó los instrumentos de la facción más diestra ó más numerosa; y por esto, con dificultad puede esperarse que tenga la neutralidad exigida hacia aquellos cuya conducta pueda ser objeto de investigación ».

No es, pues, extraño que se hayan presentado nume-

(1) « El Federalista », número LXV pág. 530 y 531.

rosas soluciones á un problema en sí mismo tan importante, y que necesariamente ha debido preocupar á todos los que intentaban contribuir al establecimiento de buenas instituciones.

Examinemos esas soluciones.

Se ha pretendido que la Suprema Corte de Justicia, debía desempeñar las funciones de Juez en los juicios políticos.

Muchas objeciones se han opuesto á este sistema.

En primer lugar, es un hecho perfectamente demostrado, que es inconveniente y hasta incompatible con la naturaleza del Poder Judicial, el concederle funciones políticas. Y seguramente se incurriría en esa inconveniencia si se le atribuyera la facultad de juzgar políticamente. Con efecto, eso sería colocarlo en contacto directo con la política, hacerle partícipe de todas las agitaciones que ella produce, y despojarle de la imparcialidad que la justicia reclama, y de la cual no puede prescindir ese poder si quiere conservarse en las regiones que le son propias.

En segundo lugar, ya he demostrado que el juicio político versa siempre sobre hechos de una naturaleza especial, cuya averiguación y juzgamiento sería imposible para aquellos que están acostumbrados á seguir los procedimientos rigurosos y estrictos que la ley común prescribe. Si á esto agregamos que el juicio político puede producirse aún cuando no se haya verificado la comisión de un delito, podremos apreciar las dificultades porque tendría que pasar el Poder Judicial,

si se le impusiera la obligación de conocer en él. En presencia de una causa que no se fundase en un delito, y careciendo de una ley precisa y casuista como la común, se encontraría en una situación excepcional, de la que sólo podría salir dictando una resolución que es muy probable no llenará las exigencias de la justicia.

En tercer lugar, teniendo el juicio político por objeto reprimir abusos que atacan directa ó indirectamente la sociedad, su promoción hará que se formen partidos favorables y adversos al acusado. Estos partidos ejercerán, sin duda alguna, presión sobre el ánimo del Tribunal, precisamente por el limitado número de Jueces que lo forman; y la sentencia atenderá más á esa influencia que á la justicia.

En cuarto lugar, es muy posible que no se encuentre un Tribunal ordinario que posea la necesaria independencia para juzgar con imparcialidad á los acusados que gocen de influencia ó de gran importancia política. Y aunque gozara de esa independencia es dudoso que adquiriera « el crédito y la autoridad que en ciertas ocasiones podrían ser indispensables para reconciliar al pueblo con una decisión que desechase una acusación entablada por sus inmediatos representantes ».

En quinto lugar, es sabido que el juicio político puede dar origen al criminal para el castigo del delito cometido por el funcionario. Y ¿sería legítimo que los mismos Jueces que privaron al acusado de sus de-

rechos políticos, lo juzgaran nuevamente para privarle de la vida ó de la fortuna? Si tal cosa se permitiera, ni habría garantías de ningún género para el acusado, ni existiría la necesaria separación entre el juicio político y el criminal.

En sexto lugar, el juicio político, puede ser instaurado también contra los miembros del Poder Judicial. Y ocurre preguntar ¿en ese caso quién desempeñará las funciones de Juez? Se vé que naturalmente vuelve á surgir la cuestión, lo que demuestra que la solución que se le ha pretendido dar es inexacta.

Examinemos otro sistema.

Ofrecería acaso mejor resultado dar la facultad de juzgar á los Tribunales ordinarios en unión con el Senado?

Por más que Hamilton reconozca algunas ventajas á este sistema, es lo cierto que el mismo señala una objeción que en mi concepto es ilevantable. La circunstancia de tener esos jueces ordinarios intervención en el juicio político en unión con el Senado, y exclusivamente en el ordinario, ¿no sería enormemente perjudicial y peligrosa para el acusado? El error que induzca al Tribunal político á dictar una sentencia infundada ¿no podía reproducirse nuevamente en el juicio criminal?

Por otra parte, ¿qué necesidad impone la amalgama de dos poderes por naturaleza distintos, para que funcionen como un único é idéntico cuerpo? ¿Con tal unión no se aumentan las facultades del Poder Judi-

cial? ¿No es sacarlo de su propia esfera de acción, para trasportarlo á otra en que carece de competencia para producirse con acierto, según lo he demostrado al tratar el anterior sistema?

Pues si tales objeciones se levantan contra esa mezcla de poderes, es indudable que esta solución no satisface el problema.

La circunstancia de que algunas constituciones, como la de los Estados-Unidos, atribuyan la presidencia del Tribunal, en un caso especial, como lo es el juzgamiento del Presidente de la República, al Presidente de la Alta Corte, en nada desvirtúa las razones que acabo de exponer. Ésa es una medida prudente y sabia como lo evidenciaré mas adelante; pero como ella se refiere á un caso excepcional, no debe tomarse como norma para resolver los casos generales ó comunes.

Otro de los sistemas formados para constituir el Tribunal político, es el que adoptaron los republicanos franceses en la Constitución de 1848. Por él se forma un Tribunal especial compuesto de cinco jueces y treinta y seis jurados.

A este sistema se le objeta 1.º que hace más complicado el mecanismo político, agregándole un nuevo elemento cuya utilidad en manera alguna se justifica; y 2.º que su establecimiento importa la creación de nuevos empleos permanentes que necesariamente deben ser remunerados, lo que ocasionaría nuevas erogaciones infundadas.

El hecho de haber Napoleón aniquilado las insti-

tuciones republicanas, impidió conocer prácticamente la eficacia de este sistema; pero, esto no obstante, yo no dudo un momento en adherirme á la opinión manifestada por Don Florentino Gonzalez (1) de que «no habría tenido tan buenos resultados como el sistema americano, ni aun como el inglés, si se hubiese llevado á práctica».

El sistema adoptado por la Constitución Norte Americana, que fué aceptado por la Oriental, (2) es el que concede las funciones de Juez, en el Juicio político, al Senado.

Veamos si este sistema llena todas las condiciones que requiere ese cargo.

« Los grandes objetos, dice Story (3), que deben tratar de obtenerse en la elección de un Tribunal para el juicio político, son imparcialidad, integridad, inteligencia é independencia ».

Tales cualidades las reúne el Senado puesto que, como lo ha dicho un sábio Comentador, « de todas las ramas del gobierno, el Senado es el que presta más garantías para el ejercicio de estas elevadas funciones judiciales ». Aunque representa también al pueblo, es en un grado muy remoto, lo que impide que participe de sus veleidades, y que se deje imponer por su ascendiente. Además es un cuerpo bastante numeroso que

(1) Lecciones de Derecho Constitucional pág. 257.

(2) Art. 38 de la Constitución de la República.

(3) Comentario sobre la Constitución de los Estados Unidos pág. 292.

goza de la irresponsabilidad por sus actos; y esto garantiza acabadamente su independencia.

Nadie que conozca los fines que el Senado está llamado á realizar, las cualidades que se exigen en los ciudadanos que deben formarlos, y su modo de renovación parcial, podrá dudar que es un cuerpo moderador. Es, por así decirlo, un poder central que está colocado entre el pueblo y el Gobierno. Constituye la mejor garantía de que los ciudadanos que desempeñan éste, no olvidarán tan á menudo sus obligaciones para con sus instituyentes. Impide que la impetuosidad con que suelen manifestarse las pasiones en el seno de la Cámara de Representantes, tenga consecuencias. En una palabra, su misión es poner todo empeño en que la libertad del pueblo se conserve, porque de otro modo su libertad é independencia peligrarán; y concurrir al más sólido establecimiento del orden, porque si éste sufriera una alteración tan grande que fuera imposible su restablecimiento, la autoridad de que se halla investido desaparecería.

La imparcialidad de este alto cuerpo del Estado no puede, pues, ser más evidente.

Y nadie mejor que él, que está colocado entre el pueblo y el Gobierno, y que se halla rodeado del prestigio legítimamente adquirido por cada uno de sus miembros, puede ser constituido en Juez para resolver los Juicios en que se trate de hacer efectivas las responsabilidades en que incurran los funcionarios públicos. Con tal Juez no es posible que la justicia se

desvíe de su camino. El elevado carácter del Senado impondrá, sin duda alguna, á cada uno de sus miembros el estricto cumplimiento de sus deberes. Por otra parte, la circunstancia de que nadie ha de querer perder la estima y la consideración de sus conciudadanos, y de que por el contrario, ha de empeñarse en hacerse más acreedor de ella, nos garante de que la integridad será la norma de las resoluciones que adopte.

Por lo que respecta á la inteligencia que es la última de las condiciones que Story exige, no cabe duda que el Senado la posee.

El hecho de exigirse que los ciudadanos que constituyan el Senado hayan llegado á ese período de la vida en que la experiencia ha producido ya sus frutos, y en que la tranquilidad y la reflexión se han posesionado del ánimo, aseguran desde luego que el Senado posee esa amplitud de conocimientos necesaria para poder juzgar con acierto los negocios públicos.

Por otra parte, es indudable que el pueblo ha de elegir para constituirlo á los ciudadanos más competentes.

Si en los actos ordinarios de la vida, se trata siempre de encomendar las tareas á aquellos que tienen más competencia para desempeñarlas, no hay razón ninguna que pueda obstar á que suceda lo mismo cuando se trate de negocios públicos.

No se podría argüir que el Senado no puede ser juez político, alegando que esa función requiere un co-

nocimiento especial del procedimiento judicial. El juicio político no está ni puede estar sujeta á un procedimiento estricto. Los medios conducentes á inquirir la verdad, deben ser determinados por el Tribunal, atendiendo á las circunstancias que concurran. Y las reglas que deben observarse son tan sencillas que están al alcance aun de las inteligencias más rudimentarias. El procedimiento debe ser sumamente breve para evitar que en el intervalo de la sustanciación del juicio, puedan producirse conflagraciones que podrían ser serias y de graves consecuencias si el acusado dispusiera de la fuerza. De ahí, pues, la inconveniencia de aplicar al juicio político el procedimiento judicial que en sí mismo es complicado y requiere grandes dilaciones.

Parece, pues, que no debiera ponerse en duda la competencia del Senado para desempeñar el rol de Tribunal político.

Sin embargo, se ha pretendido oponerle un conjunto de objeciones que es útil examinar, para dejar evidenciada su debilidad.

Pueden reducirse á cuatro: 1.^a que se atribuyen las funciones legislativas y judiciales á un mismo cuerpo, contrariando así el principio de la división de los poderes; 2.^a que se concede al Senado una indebida suma de poder, lo cual puede hacerlo un cuerpo aristocrático; 3.^a que la eficacia de las resoluciones del Senado como Tribunal, quedará enervada en razón de que interviene en el nombramiento de los empleados; y 4.^a que esa eficacia quedará aun más disminuida por la cir-

cunstancia de que concurre también á la formación de los tratados.

La primera objeción se basa evidentemente en una falsa concepción del principio de la división de los poderes. Esa división no es tan absoluta que impida las mezclas parciales de las distintas ramas del poder público. Es más, no se concebiría que pudiera marchar bien el mecanismo gubernativo con la absoluta separación de los poderes del Estado. « Esta mezcla parcial es en algunos casos no sólo conveniente, sino también necesaria para la defensa mútua de los varios miembros del gobierno entre sí ». Luego, pues, ella no puede ser un obstáculo para que el Senado pueda ser erigido en Tribunal político.

Las consideraciones que anteriormente he hecho, demuestran además que no existe en el Senado la incompetencia que notamos en el Poder Judicial, para ejercer esa función.

La segunda objeción establece que se acumula indebidamente una gran suma de poder en el Senado. A esta objeción en sí misma indefinida y poco precisa, podemos oponerle esta argumentación de Alejandro Hamilton (1): « ¿Dónde está la medida ó criterio á que podamos apelar para estimar que es lo que dará al Senado demasiado, muy poco ó simplemente el conveniente grado de influencia? ¿No será más seguro á la vez que más sencillo, desechar cálculos tan vagos é in-

(1) « El Federalista », pág. 539.

ciertos para examinar cada atribución en sí misma, y decidir por los principios generales donde puede depositarse con más ventaja y con menos inconveniencia?»

Si, pues, no existe una base precisa para determinar la cantidad de poder que debe atribuirse al Senado, la objeción pierde su fuerza. Y si á esto agregamos que el exámen que dejamos hecho de cada atribución, demuestra que el Senado es el único cuerpo que puede desempeñar esa función, resulta que la objeción queda totalmente destruida.

La tercera objeción se funda en que la intervención que tiene el Senado en el nombramiento de los empleados, hará que su fallo sea influenciado por consideraciones que no deben pesar en el ánimo de un juez.

Esta es la objeción más infundada.

En primer lugar no es exacto que el Senado tenga participación en el nombramiento de todos los empleados que pueden ser sometidos á juicio político.

En segundo lugar su intervención en los nombramientos es muy secundaria. Se limita á prestar su adquiescencia á los nombramientos hechos por el Poder Ejecutivo.

Por otra parte, la circunstancia de que los delitos ú omisiones que dán origen al juicio político son acontecimientos raros que se producen de tarde en tarde, y el hecho de la renovación parcial del Senado en un período relativamente pequeño, hará sin duda que los miembros del Tribunal no sean los mismos que concurrieron al nombramiento.

Luego, pues, desaparece por completo el temor de que pueda existir parcialidad en la resolución que se dicte.

La cuarta objeción se basa en la inconveniencia de unir el poder que considero con la facultad de hacer tratados. Se pretende que si el Senado ha aprobado un tratado que sea altamente perjudicial y vejatorio para la Nación, no hay posibilidad de hacer efectivo el castigo de los autores del tratado.

Por más que se le haya atribuido una gran importancia á esta objeción, yo no se la encuentro.

En primer lugar, se refiere á un caso por demás excepcional é improbable: al caso de que el Senado apruebe un tratado perjudicial y vejatorio. Pero dadas las condiciones de ilustración é integridad que el Senado reviste, tal hecho no es posible, á menos que quiera suponérsele enteramente corrompido, lo que no es legítimo.

En segundo lugar, suponiendo que se pudiera emplear una superchería indigna para arrancar al Senado la aprobación de un tratado, ese hecho lejos de escusar á sus autores haría producir la indignación en los Senadores, y los inclinaría á castigar severamente á los que burlaran su confianza pretendiendo hacerlos cómplices de su indignidad.

En tercer lugar, la aprobación de los tratados no corresponde solamente al Senado, sino á la Asamblea General, (1) y esto hace más difícil que pueda pasar

(1) Art 81. de la Constitución.

un tratado indigno. Pero si pasara, como ambas ramas del Legislativo tienen intervención en el juicio político, uno como acusador y otro como tribunal, el castigo de los criminales estaría perfectamente asegurado.

Se vé, pues, que el sistema adoptado por la Constitución, para constituir el tribunal político, resiste victoriosamente todas las objeciones que se le oponen.

VI

Tócanos ahora estudiar el tercer elemento del juicio: el reo.

¿Quiénes pueden ser sometidos á juicio político?

No existe uniformidad de opiniones al respecto.

En Inglaterra, al decir de Tocqueville, pueden acusar los Diputados á quien se les antoje ante los Pares; y en Francia no se puede procesar de esta manera sino á los ministros.

La Constitución de los Estados Unidos, en la sección IV del art. 2.º prescribe que pueden ser separados de sus empleos el Presidente, Vice-Presidente y todos los empleados civiles, cuando sean acusados y convictos de los delitos que en el mismo se enumeran.

Estos son los tres sistemas que como precedentes han tenido á la vista los constituyentes orientales.

Examinémoslos antes de considerar el que estos adoptaron.

Las instituciones inglesas al establecer que el juicio puede alcanzar á todos los súbditos, coloca á estos en una situación sumamente desfavorable; les priva de las garantías que les ofrece el juicio por jurados, para hacerles correr los peligros que entraña la jurisdicción de la Cámara de los Pares.

Ya he demostrado que si éstos son muy competentes para juzgar de los delitos que se pueden cometer por los funcionarios públicos, no lo son para conocer y fallar de los delitos cometidos por los particulares, los cuales exigen aptitudes especiales que son incompatibles con las que requiere aquel cuerpo.

De consiguiente ese sistema no es aceptable en manera alguna.

El adoptado en los Estados Unidos, somete á la jurisdicción del Tribunal político á todos los empleados civiles, por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones públicas. Elimina de esa jurisdicción á los militares, porque éstos deben estar sujetos á un juicio y leyes especiales como lo requiere la naturaleza de los deberes militares, que reclama una jurisdicción rápida y excepcional. Es perfectamente legítima esta exclusión, puesto que el Senado no reúne los conocimientos y la experiencia necesaria para apreciar los actos militares.

Este sistema es, pues, más aceptable que el inglés.

Pero no me parece que ofrezca resultados el someter á todos los funcionarios civiles al juicio político, como él lo prescribe.

Esto ocasiona desde luego el peligro de poner en pugna al empleado inferior con el superior, pues si á aquel se le impone la responsabilidad política, se le autoriza para revisar la orden de su superior y dejar de cumplirla si le parece que puede acarrearle responsabilidad.

Se produciría así un conflicto entre los funcionarios, que redundaría en perjuicio de la buena marcha administrativa.

Además, sería por demás impropio y originaría grandes trastornos el obligar á los empleados subalternos á concurrir ante el Senado para responder de sus actos. Se dá con este procedimiento demasiada importancia á faltas cuyo alcance práctico no sería muy grave.

Comprendiéndolo así, sin duda los constituyentes, sólo aceptaron en parte el sistema americano, estableciendo en el art. 26 de la Constitución, que sólo son acusables el Jefe del Estado, sus ministros, *los miembros de ambas Cámaras* y de la alta Corte de Justicia. Limitaron, pues, el juicio político á los elevados funcionarios públicos, en lo que han procedido con suma sabiduría.

Pero al hacer la enumeración de esos funcionarios, omitieron algunos cuyo elevado carácter, y hasta la calidad de inamovible que reviste el cargo, hacían necesario que estuvieran comprendidos en el juicio político.

Así, por ejemplo, los miembros de los Tribunales de Apelaciones, los Jueces Letrados, el Tesorero y

Contador de la Nación deberían ser alcanzados por este juicio. Son altos funcionarios que desempeñan importantes cargos, cuyo mejor desempeño se garantizaría sometiénolos al juicio político, para hacer efectivas las responsabilidades en que incurran.

Se observa en la disposición constitucional, que se hace extensivo el juicio político á los miembros de ambas Cámaras.

Esta prescripción que al parecer es contradictoria con la inviolabilidad que la misma Constitución les acuerda, tiene sin embargo una explicación muy sencilla y satisfactoria. En tanto permanezca en receso el Cuerpo Legislativo, queda en función una delegación de él que se denomina « Comisión Permanente », compuesta por miembros de ambas Cámaras, y la cual tiene por misión velar por el cumplimiento de la Constitución y las leyes, haciendo al Poder Ejecutivo las advertencias que juzgue convenientes.

Como esta Comisión es poco numerosa y podría ser influenciada por el Poder Ejecutivo, desatendiendo en tal virtud sus obligaciones, el art. 56 de la Constitución ha querido salvar ese peligro, despojando á sus miembros de la inviolabilidad é imponiéndole responsabilidad para ante la Asamblea General.

Y como no hay otro medio de hacer efectiva la responsabilidad de los funcionarios que el juicio político, de ahí que en el art. 26 se haya establecido que los miembros de ambas Cámaras pueden ser enjuiciados.

VII

Examinemos ahora las causas que pueden dar lugar al juicio político.

« Nada hay más espantoso, dice Tocqueville, (1) que lo vago de las leyes americanas cuando definen los crímenes políticos propiamente dichos ».

Pero es preciso convenir en que no es posible eludir esa vaguedad, pues, como lo ha dicho Benjamin Constant, en un párrafo que he transcrito más arriba, para pretender subsanarla sería menester hacer un tratado de historia y de política.

El art. 26 de la Constitución, ya citado, prescribe que los delitos que motivan el juicio político son la « traición, concusión, malversación de fondos públicos, violación de la Constitución ú otros delitos que merezcan pena infamante ó de muerte ».

Mas como no define esos crímenes, se presenta la cuestión de saber qué es lo que debe entenderse por ellos, y si el silencio de la Constitución aprovecha al reo.

Desde luego debe establecerse que la noción de esos crímenes debe buscarse en la ley común, aunque dejándose amplitud al Tribunal para que aprecie las circunstancias que rodéen al hecho.

(1) De la Democracia en América, pág. 208.

Esto es lo que debe deducirse del silencio de la Constitución respecto á la determinación de esos delitos.

Al enumerar los constituyentes las causas que pueden motivar el juicio político, se han dejado influenciar por el principio generalmente aceptado, de que sólo en virtud de la comisión de un delito grave, puede instaurarse ese juicio.

Sin embargo, es un hecho bien constatado hoy, según lo he demostrado antes, que existen ciertas omisiones é incapacidades que exigen imperiosamente la separación del funcionario que se encuentre en alguno de esos casos.

Y como no es posible obtener esa separación sin el correspondiente juicio, resulta que por la Constitución un empleado inepto ú omiso puede permanecer con su destino sin que haya medio de retirárselo.

Supongamos que el Presidente de la República fuera tan negligente que no se preocupara absolutamente de los deberes de su cargo, ó que imprimiera una lentitud cada vez mayor á los negocios públicos.

Se dirá, quizás, que en el primer caso violaba la Constitución y que por consiguiente incurría en responsabilidad?

Podría admitirse esta solución; pero en el segundo caso, ¿qué recurso queda para evitar los grandes perjuicios que reportará el país?

¿Cabría el juicio político para reprimir la morosidad del primer magistrado?

Evidentemente no, porque la Constitución enumera

las *únicas* causas que pueden determinarlo, y en ellas no se ha incluido la omisión ó negligencia.

Luego, pues, es menester una reforma constitucional al respecto.

VIII

Debo ocuparme ahora de la reglamentación del juicio político.

Es esta una cuestión importantísima que es necesario resolver, si se quiere que la institución responda verdaderamente á los fines que debe llenar.

Es de todo punto inútil establecer el juicio, si no se determina al mismo tiempo el procedimiento que en él debe observarse.

De nada sirve que se establezcan principios, si no se dan los medios necesarios para aplicarlos.

No obstante ser esta verdad tan elemental, es lo cierto que en casi ninguna constitución se prescribe el método que debe seguirse en la sustanciación del juicio político.

Tal omisión hace hasta cierto punto ilusoria la institución, pues que hoy mismo existen pueblos que á pesar de haberla adoptado, no la han utilizado, aunque más de una vez tuvieron ocasión de hacerla funcionar.

La Constitución oriental, es una de las que no han fijado las reglas que deben observarse en el juicio polí-

tico; y por eso hemos visto, que en el único caso ocurrido aquí, han discrepado tan profundamente la Cámara de Representantes y el Senado en cuanto á la forma en que debe instaurarse el juicio, y á la manera como debe intervenir en él el acusador.

Era natural que no determinando la Constitución el procedimiento que debía seguirse en el juicio, las opiniones se dividieran. Esa omisión deja libre el campo á las apreciaciones teóricas, y la rigurosa consecuencia de estas es la controversia.

Debo examinar las opiniones que en ese caso concreto se han sostenido; pero antes, creo necesario dejar establecida la práctica que se ha observado en los países que han creado la institución, para tener así una base en que apoyar mis conclusiones.

Don Nicolás A. Calvo, en su traducción de la obra de Story, (1) ha intercalado la traducción de un interesante estudio de Paschal, que fué publicado en la Enciclopedia Norte-Americana.

En ese estudio se reseñan las prácticas observadas en Inglaterra y en los Estados-Unidos, en el juicio político; y de él tomo los siguientes datos.

«Por la ley inglesa cualquier miembro de la Cámara de los Comunes puede acusar á otro miembro de ella, ó á cualquier Lord del Parlamento ó á cualquier empleado del reino. Una vez hecha esta acusación ante la Cá-

(1) Comentarios sobre la Constitución Federal de los Estados-Unidos, tomo I páj. 309 y siguientes.

mara de los Comunes, si ella lo cree conveniente, exhibe artículos de acusación, y nombra apoderados ó directores para mantener la acusación y conducir el juicio, para el cual se adoptan las mismas reglas en general, que para poner la causa á prueba se sigue en los Tribunales Ordinarios de Justicia.

« En los Estados-Unidos la acusación se hace por escrito por la Cámara de Representantes nacional ante el Senado, contra cualquiera de sus empleados; y en los Estados esta acusación se hace por sus Representantes y ante el Senado.

« Los procedimientos, reglas y prácticas en el caso del juicio político, en este país, son tomados de la ley común de Inglaterra, exceptuando aquellos puntos que estén regidos por la Constitución ó por las leyes de los Estados Unidos, ó del Estado respectivo en que ocurra el caso.

« El método del procedimiento seguido en los Estados Unidos y en cada uno de los Estados particulares, es sustancialmente como sigue. Se propone á la Cámara por alguno de sus miembros una resolución fundando cargos contra la parte que ha de ser acusada por el presunto delito, y pidiendo inmediatamente su acusación ante el Senado, ó, lo que es más usual, que se nombre una comisión de investigación.

« Si la Cámara lo resuelve así, y se ordena una comisión investigadora, y ésta informa adversamente al acusado, y en favor de una acusación, y si se adopta ese informe, se nombrará otra comisión para que de-

mande ante el Senado al acusado ante la Cámara, y para que tome medidas para el juicio, é informe al Senado que la Cámara prepara artículos de acusación, que serán presentados ante el Senado.

« La misma ú otra comisión queda encargada de preparar dichos artículos de acusación, que una vez sometidos á la Cámara, y siendo apoyados por ella, serán presentados al Senado por una comisión que se habrá nombrado para conducir el juicio en representación de la Cámara, la que generalmente se llama Comisión de los Directores de la acusación.

« Entonces el Senado hace citar debidamente al acusado, por su comisario; y en el día señalado en dicha citación, el Senado se convierte en Tribunal, jurando todos los Senadores hacer justicia de acuerdo con la Constitución y las leyes.

« La persona acusada es entonces formalmente llamada al tribunal á contestar. Si se presenta en juicio (puede parecer por procurador) y niega los cargos, se dicta providencia señalando día para el juicio, que desde entonces sigue según la ley y los usos, y muy semejante á los juicios ordinarios. Si surgen algunas cuestiones entre los Senadores que actúan como jueces, se discute en sesión secreta, resolviendo por sí y por no (votación nominal); y solamente la decisión adoptada se hace pública».

Tal es la marcha que según Paschal, sigue el juicio político en Inglaterra y en los Estados Unidos.

Como se vé no difieren en el procedimiento, lo cual

es muy de tenerse en cuenta, porque en esos países es donde la institución del juicio político ha tenido su período de gestación y desarrollo.

Examinemos ahora el caso práctico ocurrido entre nosotros, y al cual me he referido anteriormente.

Ante la Cámara de Representantes se presentó un señor ex-Ministro haciendo presente que su probidad política y su honradez de funcionario habían sido calumniadas; y pedía, en consecuencia, que la Cámara admitiera toda denuncia que, en el sentido de imputarle cargos precisos, se le presentara; ó que ella misma entablara la acusación política, si creía fundadas las versiones que embozadamente se hacían correr.

La Cámara acogió la solicitud y la mandó pasar á su Comisión de Peticiones, de la que formaban parte distinguidos é ilustrados juriconsultos.

Esta Comisión se expidió aconsejando un proyecto de decreto que contenía dos artículos: 1º. Acúsese ante el Senado al ex-Ministro de Hacienda, etc. etc. 2º. Nómbrase por la Cámara una Comisión de tres de sus miembros para entablar y seguir la acusación ante el Senado.

Tal proyecto fué aprobado; y en su virtud, se hizo el nombramiento de la Comisión aconsejada y se produjo la acusación.

Se vé, pues, que en este caso la Cámara siguió exactamente el mismo procedimiento observado en los Estados Unidos.

Sin embargo de esto, la Comisión Fiscal nombrada

por el Senado, impugnó el proceder de la Cámara, y no aceptó la acusación, porque la Comisión de Peticiones empleó el vocablo *acúsese*, en vez de emplear el de *acúsase*; y entendía que eso era despojarse la Cámara del derecho *exclusivo* que la Constitución le acordaba. Además negó facultad á la Cámara para nombrar una Comisión que sostuviera la acusación, fundándose en que ni la Constitución, ni las leyes, le daba atribuciones para ello; y que, antes al contrario, el art. 48 de aquella, prohibía expresamente tal proceder desde que prescribía que las Cámaras entre sí se comunicasen por escrito.

Prescindiré de la cuestión relativa al empleo de los términos que contiene el proyecto de decreto de la Comisión de Peticiones de la Cámara de Representantes, porque ella no tiene gran importancia; y además porque considero que la crítica hecha por la Comisión Fiscal del Senado, es en este caso fundada. La Cámara no debe mandar acusar, sinó que debe resolver *aceptando la acusación*, y una vez hecho esto, nombrar la comisión que debe intervenir en el juicio que se instaure ante el Senado.

Pero como la Comisión Fiscal ha negado á la Cámara el derecho de nombrar esa Comisión, es conveniente estudiar esa cuestión.

Desde luego es un hecho resaltante que la Constitución no prescribe nada al respecto. Por eso no debe buscarse en ella la solución de que se trata. El medio de obtener un buen resultado es recurrir á la fuente de donde se tomó la disposición.

Y bien, ¿de dónde se tomó esa institución? No fué acaso de la Constitución de los Estados Unidos? Luego, pues, ¿qué cosa más natural que ir á buscar allí mismo las reglas que se emplean para llevarla á la práctica?

Pues bien, en los Estados Unidos la acusación se resuelve por la Cámara; pero la interposición de la acusación, y la continuación del juicio, se hace por intermedio de una Comisión Especial.

Si esto es así, la Cámara de Representantes había procedido acertadamente en el caso que me ocupa.

Pero examinemos directamente la argumentación empleada por la Comisión Fiscal del Senado, para oponerse á la observancia de ese procedimiento en el caso que nos ocupa.

Establece que las comisiones que pueden nombrar las Cámaras, son puramente internas; y que la única externa que se puede designar, es la Comisión Permanente; la cual puede funcionar y aparecer ante las autoridades de la República, con facultades delegadas, pero no representando á una rama, sino á todo el Poder Legislativo.

Por lo tanto, afirma que no puede aceptar la personería de la Comisión acusadora, cosa, dice, que ya pusiera en práctica la Comisión Especial del Senado, que «había prescindido y prescinde de prestar consideración alguna á la personería intentada por la Comisión Especial de la H. Cámara de Representantes».

Después de establecer estos fundamentos, la Comi-

sión Fiscal afirma que el único medio de comunicarse las Cámaras entre sí, es el que determina el artículo 48 de la Constitución, esto es, por escrito; y que esa es la forma constitucional á que ha debido sugetar su procedimiento la Cámara para instaurar su acusación.

Hay en este razonamiento graves inexactitudes que es conveniente señalar, para patentizar que el único precedente que existe entre nosotros, es esencialmente erróneo.

Si la Constitución no determina el procedimiento que debe emplearse en el juicio político, es fuera de duda que no debe buscarse en ella prescripciones que lo rijan. De consiguiente, la pretensión de querer aplicarle el art. 48, es á todas luces improcedente.

Ese artículo se refiere exclusivamente á las relaciones normales que se derivan de los cometidos ordinarios que se asignan al Poder Legislativo; y en manera alguna á aquellas funciones que, como el juicio político, ejerce accidentalmente, y para un fin muy distinto que el dictar leyes.

Pretender, pues, que esa disposición es aplicable al juicio político, es exactamente lo mismo que sostener que ese juicio es una de las atribuciones inherentes á la naturaleza propia del Poder Legislativo, cuando esas atribuciones son únicamente las enumeradas en el artículo 17 de la Constitución.

La misión primordial y propia del Poder Legislativo, no es conocer de las causas en que debe determi-

narse si un funcionario, ha ó no incurrido en alguna falta que lo haga indigno de continuar en el ejercicio de su cargo.

Esa es una facultad que se le ha agregado en razón de no encontrarse otra corporación que fuese más apta para ejercerla; y esa facultad no la ejercita como si fuera un solo poder, sinó considerándose como dos entidades distintas, puesto que una de sus ramas desempeña el rol de parte acusadora, y la otra el de Tribunal.

De consiguiente, la doctrina que pretende aplicar á esta función accidental, y hasta puede decirse extraordinaria, disposiciones que sólo se han dictado para regir relaciones normales que emanan de atribuciones propias, es esencialmente errónea.

En cuanto á la legitimidad del nombramiento de la comisión de acusación y á su intervención en el juicio, el procedimiento observado en los Estados-Unidos, que es de donde se tomó la institución, la justifica plenamente; y por consiguiente, el rechazo que se le hizo fué evidentemente ilegal.

Por lo demás, la naturaleza del juicio político exige procedimientos breves y rápidos, para que pueda dictarse una inmediata resolución que evite los enormes perjuicios que ocasionaría la continuación de un funcionario inepto ó mal intencionado, en el desempeño de su cargo. Y esto no se conseguiría seguramente si no se adoptase el recurso de nombrar una comisión especial de acusación, para que la dedujera y llevara á término en método verbal.

Es evidente, pues, que en el único caso de juicio político ocurrido entre nosotros, no se observó el verdadero procedimiento; y la anomalía se ha llevado en él hasta el extremo de dictarse sentencia sin dar al acusador, ó sea á la Comisión Especial, la intervención que le correspondía.

En una palabra, se ha ultimado un juicio, despojando injustamente de su ingerencia en él al acusador.

Tal precedente puede dar funestos resultados si en lo sucesivo se invoca; y por esa razón se hace más necesaria cada día la reglamentación especial del juicio político.

IX

La Constitución no contiene ninguna disposición particular que designe la persona que ha de presidir el Tribunal político. Luego esa función corresponde expresamente al Presidente del Senado en razón de presidir el cuerpo que se erige en Tribunal.

Esto, que en general puede admitirse, debe tener una excepción importante.

Siendo el Presidente del Senado, Vice de la República, si se efectuase el enjuiciamiento del primer magistrado de la Nación, es evidente que aquel no se encontraría en las condiciones de imparcialidad requeridas para encaminar bien el juicio.

Teniendo en cuenta este inconveniente, los constituyentes americanos trataron de evitarlo estableciendo que en el caso del enjuiciamiento del Presidente de la República, la presidencia del Tribunal debía ser desempeñada por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia.

La elección no ha podido ser más acertada, porque la circunstancia de estar el Poder Judicial abstraído por completo de la política, y de que sólo llegan á presidirlo personas de notoria competencia y respectabilidad, garanten que el juicio será bien dirigido.

Encomiemos, pues, la sabiduría de la disposición constitucional de los Estados-Unidos, y hagamos votos porque se incorpore á la Oriental.

Hé dicho.

V.º B.º

JUSTINO J. DE ARÉCHAGA.

PROPOSICIONES ACCESORIAS

La protección que el Estado concede á la Iglesia convierte á ésta en esclava. Por el patronato le impone la reglamentación externa, constituyendo á sus ministros en funcionarios públicos. Por el derecho que se reserva de conceder pase á las bulas y breves pontificios, con arreglo á la ley, reglamenta é impone el dogma según su criterio. Y por el hecho de costear los gastos del culto, convierte á la Iglesia en una verdadera institución del otro mundo, puesto que no le permite adquirir.

No prescribiendo el Código de Procedimiento ninguna regla particular para las excepciones en los juicios posesorios, deben aplicársele los principios generales que en el mismo se establecen. De consiguiente, sostengo que en esos juicios son admisibles las excepciones dilatorias, y que ellas deben ser resueltas previamente á todo procedimiento sobre el fondo del asunto.