

Juicio político (*Impeachment*)

Impeachment

Juan M. Mocoora*
 Universidad Nacional de Córdoba
 Universidad Siglo 21
jmmocoora@gmail.com

Recibido / received: 19/02/2018
 Aceptado / accepted: 05/03/2018

DOI: <https://doi.org/10.20318/eunomia.2018.4168>

Resumen

Este trabajo analiza las posibilidades del procedimiento de juicio político para hacer efectiva la responsabilidad política, particularmente en el caso de los jefes de Estado. Para ello, describe sus elementos estructurales y ofrece consideraciones generales sobre el mismo. Además, se propone una interpretación amplia según la cual, independientemente de las causas previstas por cada Constitución, es posible responsabilizar políticamente a los jefes de Estado en los sistemas presidencialistas. De tal modo, se propone una justificación del mecanismo según la cual este tiene como objetivo destituir a los funcionarios que cometieron ofensas y atentados contra la propia comunidad en el ejercicio de sus funciones y que se consideren abusos de poder o de autoridad. Esta interpretación disminuye las diferencias entre los regímenes democráticos presidencialistas y parlamentarios respecto a las modalidades de la responsabilidad política.

Palabras clave

Responsabilidad política, juicio político, régimen político, presidencialismo, jefe de Estado.

Abstract

This paper analyzes the possibilities for the impeachment to make political responsibility effective, particularly in the case of presidents. For that matter, it describes its structural elements and gives some general considerations. In addition, a broad interpretation is proposed, according to which, independently from the causes foreseen by each constitution, it is possible to hold presidents politically responsible. In this way, a justification of the mechanism is proposed, according to which its aim is to dismiss officials who committed offenses and attacks against the community itself in the exercise of their functions and that are considered abuses of power or authority. This interpretation diminishes the differences between the presidentialist and parliamentary democratic regimes regarding the modalities of political responsibility.

* Docente de "Derecho Constitucional" de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba (Córdoba, Argentina) y de la Universidad Siglo 21 (Córdoba, Argentina). Abogado por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba (Córdoba, Argentina). Máster en Global Rule of Law and Constitutional Democracy por el Istituto Tarello per la Filosofia del Diritto, Università Degli Studi di Genova (Génova, Italia). Este trabajo se enmarca en el proyecto de investigación Tipo I "La Constitución Nacional ante el Tribunal Superior de Justicia de Córdoba: Control de Constitucionalidad e Interpretación Constitucional", financiado por la Universidad Siglo 21. Agradezco especialmente a los dos árbitros anónimos de esta revista. Sus comentarios fueron muy útiles para aclarar el sentido del texto y mis propias ideas sobre el tema desarrollado.

Keywords

Political responsibility, impeachment, political regime, presidentialism, president.

SUMARIO. 1. Introducción. 2. Consideraciones generales. 3. A modo de justificación. 4. Las formas de la responsabilidad política según el sistema institucional. 5. El *quid* del juicio político. 6. Ámbito de actuación: criterios restringidos, fronteras en expansión. 7. Conclusión.

1. Introducción

En la actualidad el juicio político o *impeachment* es una institución, característica del régimen presidencial, dirigida a hacer efectiva la responsabilidad política de determinados funcionarios. Básicamente, se trata de un procedimiento destinado a depurar los más altos cargos del sistema presidencial, pues su principal efecto es destitutorio.

En este trabajo analizo este mecanismo. En líneas generales, sostendré que el juicio político institucionaliza la responsabilidad política en el sistema presidencialista. Al contrario que lo que sostienen algunas voces críticas, argumentaré que es posible evaluar el compromiso de los más altos funcionarios con los objetivos de la comunidad política, de tal forma que su ámbito de actuación no se limite al juicio de delitos penales. Para ello, en primer lugar, efectuaré algunas consideraciones muy generales sobre el juicio político. Básicamente, describiré sus elementos estructurales: sujetos, causas, procedimiento y efectos. Después, describiré muy someramente una posible justificación del juicio político en el ámbito de una democracia deliberativa. Más tarde, vincularé la responsabilidad política y el sistema institucional. Finalmente, me adentraré en lo que llamo el *quid* del juicio político: la posibilidad de manipulación política de la institución. El texto concluye con una breve exposición de mi propia visión sobre el camino recorrido y un resumen de la posición asumida en este trabajo.

2. Consideraciones generales.

Las constituciones de regímenes presidencialistas, en su mayoría, establecen las características del juicio político y sus elementos configurativos. A tales efectos, con leves diferencias dependiendo de cada regulación constitucional, determinan: (i) los sujetos, (ii) las causas, (iii) el procedimiento y (iv) los efectos de la decisión adoptada en el marco del juicio político. Más allá de las características de cada regulación constitucional particular, es posible identificar los siguientes elementos característicos.

En lo que respecta a los sujetos, las constituciones presidencialistas coinciden en reservar este procedimiento para los funcionarios que ocupan los cargos de mayor responsabilidad en el Gobierno. Estos pueden ser cargos electos y no electos. En este sentido, el ámbito subjetivo del juicio político suele ser: presidente, vicepresidente, ministros y miembros de la Corte Suprema de Justicia. Además, la legislación infraconstitucional puede agregar algunos sujetos a esa lista. Por ejemplo, en el caso argentino, el Procurador General de la Nación y el Defensor General de la Nación, aun cuando no están mencionados en la Constitución entre los sujetos pasibles de juicio político, la Ley N° 24.946 (art. 18) establece su posible destitución mediante juicio político.

En cuanto a las causas por las que algunos funcionarios pueden ser sometidos a este procedimiento generalmente existen dos variantes. Por un lado, se encuentran las acciones que deben considerarse típicamente configurativas de delitos penales. Por otro, las causas abiertas vinculadas al desempeño o la gestión del puesto. Así, podemos contraponer, por ejemplo, las regulaciones constitucionales de los Estados Unidos y de Argentina. El artículo 53 de la Constitución argentina prevé que el presidente, el vicepresidente, el jefe de gabinete de ministros, los ministros del Poder Ejecutivo y los miembros de la Corte Suprema pueden ser destituidos de sus puestos a través de este procedimiento “por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes”. La Constitución de los Estados Unidos, por su parte, establece las siguientes causas: “Traición, cohecho u otros delitos y faltas graves” (Artículo I, Tercera Sección, Cláusula Séptima). Sin perjuicio de lo que diré más adelante, adviértase que aquí no existe una cláusula destinada a evaluar la gestión —i.e. mal desempeño—, como en el caso argentino. El interrogante que puede formularse entonces es si, pese a ello, el juicio político o *impeachment* es un medio adecuado para hacer efectiva la responsabilidad política de ciertos y encumbrados funcionarios públicos; o si, por el contrario, solo puede tener una utilidad limitada, destinada a reprochar las conductas delictivas de esos mismos funcionarios (sean o no estas cometidas en el ejercicio de sus funciones).

En lo que se refiere al procedimiento que se debe seguir para decretar la destitución del funcionario, el juicio político ha sido desarrollado en sistemas de tipo presidencialista. Por lo general, este sistema adopta una forma bicameral para organizar el poder legislativo. De esta manera, es habitual que la responsabilidad de sacar adelante la acusación sea de la Cámara de Diputados —*House of Representatives* en los Estados Unidos—. Valga decir que esta potestad recae en los representantes del pueblo, mientras que la resolución —que puede ser destitutoria— recae en manos de la Cámara de Senadores —usualmente representante de los estados o provincias—. En cualquier caso, y dada la trascendencia institucional de la cuestión, siempre se exigen mayorías agravadas —usualmente, dos terceras partes de los miembros del Congreso—. Obviamente, la destitución de un funcionario por juicio político es una decisión institucionalmente muy costosa; por el tipo de consecuencias que acarrea, por los consensos necesarios para llegar a ella, etc.

Finalmente, las constituciones suelen determinar los efectos del juicio político cuando se resuelve en la destitución del funcionario. Por ejemplo, regulan de modo expreso si, además de la destitución, implica o no una inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos en el futuro.

Los detalles de cada una de estas cuestiones, como dije, son materia de regulaciones normativas específicas de cada sistema presidencialista. Por tanto, y dadas las pretensiones de este trabajo, me referiré sólo indirectamente a alguna de ellas en lo que sigue.

3. A modo de justificación

El *juicio político* en el régimen presidencial es una institución vinculada a lo que Judith Shcklar (1993) denominó “liberalismo del miedo”¹. Se trata de un mecanismo de *accountability* que busca prevenir, impedir o reprimir los abusos de poder. Lo que pretende, en última instancia, es un ejercicio de “control de daños” sobre la posibilidad de imposición de dolor sobre los ciudadanos o respecto de los intereses de la

¹ Para Shcklar (1993) el fundamento más profundo del liberalismo se encuentra en la convicción, nacida del horror de los primeros defensores de la tolerancia, de que la crueldad es un mal absoluto, una ofensa contra Dios o la humanidad.

comunidad. En suma, es “una manera de limitar los peligros inherentes de la sujeción política” (Waldron, 2016, p. 170).

Ahora bien, no debe subestimarse el nivel de crisis institucional que implica el choque entre el legislativo y el ejecutivo en caso de apertura del juicio político para un jefe de Estado. Se trata, como dicen Posner y Vermeule (2014, p. 68), de la “contienda constitucional más dramática”. Deben tenerse en cuenta, por tanto, los altos valores que el juicio político conlleva. Esta es una institución, un mecanismo o un procedimiento dirigido a hacer efectiva la responsabilidad política de los funcionarios de más alto nivel. Por ello, estamos ante una parte central del sistema de una democracia deliberativa, como afirma Sunstein (2001, p. 115). Esto es así puesto que, además de la misión esencial que desarrolla —destitución de un funcionario no deseado—, (i) asegura un proceso de reflexión amplio sobre la conducta y las acciones de determinados funcionarios públicos —i.e. los más altos—; (ii) exige razones públicas para evaluar su conducta; (iii) no deposita una responsabilidad tan importante en manos de funcionarios no democráticos, como podrían ser los miembros de la Corte Suprema o de un Tribunal con competencias constitucionales; y, además, (iv) reduce los efectos potencialmente adversos de la polarización de grupos (*ibid.*, p. 116).

Por otra parte, según Tribe (2000, p. 158), es posible identificar ciertas funciones típicamente políticas en su ejercicio: (i) purgar del Gobierno a un “elemento enfermo”; (ii) proteger al Gobierno de daños futuros; (iii) disuadir el comportamiento deshonesto de otros funcionarios; (iv) y restaurar la fe y la confianza pública en la integridad y legitimidad de sus políticos.

El punto a resaltar aquí es que, como quedará claro más adelante, el juicio político no está previsto para analizar la gestión ordinaria de determinados funcionarios (los de mayor rango). Al contrario, es un medio para proteger a la Nación de aquel que, de mantenerse en su cargo, constituiría un peligro para ella (Tribe, 2000, p. 155) al exponer a la comunidad a la generación de males inmediatos. Esto vale incluso para los casos en los que el procedimiento esté previsto para ser ejercido por causas vinculadas a conductas ilícitas desde un punto de vista jurídico-penal, pues su actuación no es coextensiva con la cuestión penal. Por tanto, es posible evaluar, a través del juicio político (aun en un sistema presidencialista), la conducta de los más encumbrados funcionarios públicos y su compromiso con el bienestar de la comunidad política. De ahí que, entonces, el juicio político sea una forma de hacer efectiva *lato sensu* la responsabilidad política.

4. Las formas de la responsabilidad política según el sistema institucional

Analíticamente, podemos identificar dos formas en las que la responsabilidad política puede hacerse efectiva: difusa o institucional. En el primer caso, simplemente estaremos en presencia de los juicios negativos que la ciudadanía efectúa respecto del comportamiento de sus funcionarios electos en el momento de ejercer el derecho al voto. En términos simples, a lo que nos referimos es a que, en las elecciones, una persona puede no votar a sus actuales autoridades. Esta variante es difusa porque no está colocada de modo predeterminado en manos de una institución específica encargada de hacer efectivos esos juicios negativos sobre la marcha de un gobierno. O, lo que es lo mismo, sobre la gestión de los asuntos públicos por parte de ciertos funcionarios. En el segundo supuesto, por el contrario, se reprueba a través de una institución estatal el ejercicio de la actuación del funcionario. De tal modo, puede exigirse la dimisión de su titular (Díez-Picazo, 1996, pp. 70-71).

Para algunos autores, los sistemas políticos contemporáneos pueden distinguirse por el modo en que implementan la responsabilidad política de sus

funcionarios más relevantes; en particular respecto de los jefes de Estado y de Gobierno. De ahí que concluyan que el modo institucional no es un elemento necesario en cualquier sistema político. Para Díez-Picazo, por ejemplo, sólo en el parlamentarismo existe una genuina responsabilidad política institucional (1996, pp. 70-71). Según su interpretación, por el contrario, en el presidencialismo únicamente existe una responsabilidad política difusa². Para estos autores, dado que el poder ejecutivo encuentra su fuente de legitimidad en el electorado y es designado por un mandato fijo y predeterminado, sólo sería responsable políticamente ante el pueblo, y no, por el contrario, ante el poder legislativo, de quien es absolutamente independiente y respecto de cuya confianza se encuentra desvinculado.

En el sistema parlamentario no existen limitaciones para hacer efectiva esa responsabilidad. Es más, el sistema institucional incentiva su ejercicio en caso de que la gestión del jefe de Gobierno resulte demasiado costosa para su propio partido. En efecto, las causas por las que se puede obligar a dimitir a un jefe de Gobierno son muy variadas; “la sustitución del primer ministro puede ser solo otra forma de implementar un cambio del gabinete en sistemas complejos; es decir, en sistemas multipartidarios extremos” (Pasquino, 2007, p. 51) El punto relevante no deja de ser que, en algunas ocasiones, el sistema pareciera favorecer su dimisión³. Levinson (2012, p. 155) sostiene acertadamente que esta circunstancia demuestra (i) que el primer ministro puede ser destituido de una manera relativamente sencilla, (ii) que este “hecho” no implica ninguna crisis institucional que suponga la caída del régimen y, finalmente, (iii) que el procedimiento normalmente es asimilado como una cuestión simple y sin estridencias.

Ahora bien, esto sólo puede ser así porque el sistema parlamentario institucionalizó la posibilidad de responsabilizar políticamente al jefe de Gobierno mediante la obligación a renunciar a su cargo. Además, el sistema adoptó una forma exitosa de disuadir los movimientos partidarios estratégicos que, ante cambios de mayorías circunstanciales, buscan la dimisión del primer ministro: el voto de desconfianza constructivo.⁴ Este arreglo desincentiva la posibilidad de generar una crisis de Gobierno “sin saber si, cuándo, quién y qué partidos podrían formar un nuevo gobierno” (Pasquino, 2007, p. 54) Pero, independientemente de esto, el punto relevante es que en los sistemas parlamentarios se institucionalizó la potestad del Parlamento de reemplazar al jefe de Gobierno para solucionar las crisis gubernamentales (Pasquino, 2007, p. 52). Y esto, en verdad, se encuentra desvinculado de la causa última de esa crisis, que puede ser la mera incompetencia,

² Una opinión coincidente puede verse en Dassen (2008). Este autor, si bien considera que el juicio político es un mecanismo de *accountability* (p. 389), no cree que se trate de un supuesto de responsabilidad política: “El procedimiento de juicio político es un proceso por el cual se juzga el comportamiento reprochable o delictivo del funcionario en cuestión... [para el que] debe haber una causa justificada para la remoción en el mal desempeño o en la posible comisión de delitos” (p. 392). También, en la dogmática constitucional argentina, Bidart Campos (1967, p. 380) mantiene esta posición. Para este autor, el juicio político no se denomina *político* “porque en él se acuse la responsabilidad política del presidente ante el parlamento —que en la forma presidencialista no existe—, sino porque no es un juicio penal; en él no se persigue castigar, sino separar del cargo; no juzgar un hecho como delictivo, sino una situación de gobierno inconveniente para el Estado. O sea, alejar del ejercicio del poder a quien es portador del mismo. Por eso, el juicio político termina y agota su objetivo cuando el funcionario se separa o ya no está en el cargo”. Véase, también, Tribe (2000).

³ Un caso citado usualmente en la literatura para demostrar este punto es el de Margaret Thatcher. Ciertamente se trató de una de las personas con mayor poder en la historia y la primera ministra de mayor duración en la historia de Inglaterra. Sin embargo, cuando sus decisiones políticas comenzaron a ser un lastre demasiado pesado para soportarlo por sus pares, fue destituida sin preámbulos. Sobre la relevancia de este caso, véase Levinson (2012)

⁴ Recuérdese que, según el sistema mencionado en el texto, un jefe de gobierno solo puede ser obligado a dimitir si una mayoría alternativa es capaz de mocionar y votar otra jefe de gobierno en su reemplazo en un determinado número de tiempo, que suele ser muy escaso. Por ejemplo, en el caso de Alemania será necesario que no transcurran más de 48 hs. Véase, Pasquino (2007) y Sartori (2005)

la comisión de delitos penales o, simplemente, el resultado de llevar adelante una pésima gestión.

Esta posibilidad, por otra parte, debe contrastarse con la facultad del jefe de Gobierno de disolver anticipadamente el Parlamento. La justificación última de esta potestad subyace en que, como dice Pasquino (2007, p. 75), un Parlamento paralizado puede tener graves consecuencias y puede ser “encomiable darle(s) a los votantes el poder de resolver conflictos políticos interpatidarios y quebrar el estancamiento institucional”⁵.

A partir de esto, debería quedar en claro que el concepto de responsabilidad política no es ajeno al marco institucional en el que se trate. Al contrario, se trata de un concepto relativo a una particular arquitectura institucional —i.e., presidencial o parlamentaria—. Las condiciones de aplicabilidad del enunciado de responsabilidad están entonces determinadas por ese entramado institucional.

Por otra parte, la responsabilidad política se caracteriza por dos apuntes que despiertan un particular interés. Por una parte, las condiciones de procedencia para aplicar una determinada sanción están predeterminadas por el sistema político. Dado que suele tratarse de principios no escritos y parcialmente indeterminados, se asemeja a la responsabilidad moral. Por otra parte, puede darse el caso que exista un supuesto de responsabilidad vicarial, en el sentido de que no es necesario que quien sea sancionado fuera quien efectivamente causó un daño o que haya estado en condiciones de impedirlo. Esto, en algunos supuestos, puede ser análogo a la responsabilidad jurídica; particularmente en los casos de la denominada responsabilidad objetiva, cuestión muy controvertida, por otra parte, en el ámbito del derecho penal.⁶

Así, en el presidencialismo, el medio específico y paradigmático de responsabilidad de los jefes de estado habrá de ser el *impeachment*, de origen anglosajón⁷. Aun cuando genealógicamente podemos encontrar sus orígenes en el sistema parlamentario inglés, en la actualidad su difusión es usual encontrarla en países presidencialistas. Por tanto, al analizar este instituto, debe considerarse el sistema institucional en el cual *encaja*. Determinar si el *impeachment* es funcional para responsabilizar políticamente a los jefes de Estado, por ejemplo, es una consecuencia de la interpretación de las causas que habilitan su apertura.

La diferencia en las formas de gobierno aquí es obvia. El sistema parlamentario convive con la responsabilidad política, pues el jefe de Gobierno depende de la voluntad y de la confianza del Parlamento para perdurar en su cargo. Por ello se ha dicho que “[u]na de las muchas aportaciones de la historia inglesa al bagaje conceptual del constitucionalismo moderno ha sido...la noción de que la legalidad no es el único criterio posible a la hora de enjuiciar o valorar las acciones de los gobernantes. Cabe también emplear el criterio de la oportunidad, que da lugar a una modalidad diferente de responsabilidad, denominada ‘responsabilidad política’” (Díez-Picazo, 1996, p. 69)

⁵ Pasquino (2007, p. 78) sintetiza el asunto del siguiente modo: los casos de disoluciones anticipadas que intentan formar un Parlamento capaz de desempeñar sus tareas...son mucho más frecuentes que las disoluciones hostiles por parte del primer ministro contra su propia mayoría o de quienes tienen por objetivo sacar beneficio de las dificultades de la oposición.

⁶ Sobre esto, véase Thompson (1999)

⁷ En el sistema parlamentario el voto de censura en manos del Parlamento, con sus diversas modalidades y tonalidades, es el instrumento idóneo para hacer efectiva la responsabilidad del jefe de Gobierno. La literatura sobre este punto es amplísima. Véase una correcta introducción a esta problemática en Sartori (2005).

A partir de esto podría decirse que el mecanismo del juicio político se sustenta sobre una paradoja: si bien históricamente tuvo su origen en el constitucionalismo inglés de tipo parlamentario, en la actualidad el *impeachment* es característico del presidencialismo⁸. Con respecto a la responsabilidad, dice Vanossi (1982, p. 99), el problema está situado en la aptitud de los medios, ya que el principio no se discute. Es decir, la dificultad consiste en determinar con claridad si el medio empleado (juicio político) puede ser instrumental para el logro de los objetivos deseados (responsabilizar políticamente a determinados sujetos).

En cualquier caso, el juicio político será un medio idóneo y eficaz para hacer efectiva la responsabilidad política de los jefes de Estado en caso de que estos cometan abusos en el ejercicio de sus competencias. Por supuesto, esto no puede ser entendido simplemente *qua* análisis reprobatorio de su gestión. Se requerirá de un *plus* cualitativo respecto de su obrar incompetente. Esto no es otro que el abuso de la posición o del cargo, en el sentido de que el mismo sea empleado para ejercer dominación sobre su comunidad.

Hasta aquí debería concluirse que existe una diferencia sustancial entre el presidencialismo y el parlamentarismo (en el sentido en que tienden a hacer efectiva la responsabilidad política de los jefes de Estado o de Gobierno), pero que, al mismo tiempo, este procedimiento no puede ser entendido para evaluar la gestión ordinaria del jefe de Estado. Aceptados todos estos puntos, surge la pregunta relevante: ¿cuál es el alcance del juicio político para lograr esa finalidad?

5. El *quid* del juicio político

La posibilidad de manipulación político-partidaria en el juicio político es obvia, más aún en los casos en los que una constitución se refiera a causas expresadas en términos imprecisos e indeterminados. El caso habitual lo encontramos en las constituciones que condenan a los funcionarios que hubieren cometido “mal desempeño”. No obstante, no existen parámetros objetivos para determinar cuándo estamos en presencia de una situación de este tipo. Considerar que una acción es susceptible de ser reprochada por esta causa es dependiente de un conjunto de creencias del cuerpo legislativo que harán las veces de criterio evaluador. El problema es que ese criterio es sumamente subjetivo y carece de parámetros claros y ciertos. Por tanto, determinar si cierto curso de acción —o una inexcusable omisión— es merecedora de reproche en términos de “mal desempeño” será una consecuencia de una decisión política.

Por supuesto, esto no implica que el Congreso pueda actuar arbitraria o irrazonablemente, en el sentido de adoptar una decisión, en un sistema presidencialista, que desoiga las mayorías electorales que apoyan, o apoyaron, al jefe de Estado. Ese respaldo, en verdad, ejerce una especie de “control social” sobre las interpretaciones que formulan los legisladores en el procedimiento de juicio político. Adviértase bien la relevancia de este punto. En este caso, aun cuando no estén dadas las condiciones necesarias y suficientes para efectuar un reproche asentado en consideraciones jurídico-penales y morales, el funcionario público podría ser reprochado políticamente. Es en este sentido que las posibilidades de evaluar la conducta de esos agentes públicos se multiplican desde un punto de vista moral, jurídico-penal y/o político. En cualquier caso, insisto, aun cuando no se den las condiciones necesarias y suficientes para hacer efectivos los dos primeros, el juicio político podría desarrollarse por razones de oportunidad.

⁸ Sobre este punto, véase Armagnague (1995) y Tribe (2000).

El siguiente ejemplo resulta paradigmático. Imaginemos un jefe de Estado que, *prima facie* al menos, es honesto y no percibe beneficios extraposicionales por el desarrollo de su cargo y que, sin embargo, se ve envuelto en un escándalo que ocasiona la apertura de un juicio político con el objetivo de obtener su destitución⁹. El escándalo se genera porque un trágico accidente ocasionó la muerte de casi doscientas personas. Las causas inmediatas de ese accidente fueron las propias víctimas. Mientras estaban en un recital de una banda de *rock and roll* prendieron fuego distintas véngalas en el interior de un local cerrado y con escasa ventilación. Tras este terrible suceso, se comprueba que el local ni estaba habilitado ni estaba en condiciones de aceptar un espectáculo de esas condiciones ni un público tan numeroso. También se comprueba que tanto los funcionarios encargados de habilitar las instalaciones de este tipo como los encargados de hacer efectivos los controles en cada uno de esos locales habían recibido beneficios económicos para relajar los controles y, en caso necesario, certificar falsamente que el estado de las instalaciones era óptimo.

En este contexto, cabe preguntarse cuál sería el fundamento de la responsabilidad del jefe de Gobierno en esa situación. Me resulta sumamente complejo pensar que puede tener algún tipo de responsabilidad moral en la muerte de estas personas. Lo mismo ocurre desde un punto de vista jurídico, pues de modo directo no tuvo ningún tipo de participación. No obtuvo beneficios económicos, no relajó los controles, no dejó de ejercer sus obligaciones y no tenía la responsabilidad primaria sobre el control de las causas inmediatas de la tragedia. Sin embargo, podría ser destituido por “mal desempeño”. Para eso, bastaría que el legislativo entendiese que la selección de personal idóneo y honesto es parte de la responsabilidad política del jefe de Gobierno, o al menos que este debía supervisar los controles necesarios para evitar esta situación (aun cuando la cadena de responsables jurídicos y morales sea tan larga)¹⁰.

Los reproches jurídicos y morales sobre las acciones de los funcionarios públicos pueden tener trascendencia institucional, aun cuando no se den sus condiciones de aplicación, si ellos pueden ser objeto de un juicio de carácter político (Mocoroa, 2014). Recuértese en este punto, como sostiene Díez-Picazo (1996, p. 98), que “...[l]os hechos reprobables, la magnitud o intensidad de la sanción e incluso la decisión de poner en marcha los mecanismos de exigencia de la responsabilidad política, dependen, por definición, de un juicio de conveniencia u oportunidad política; y éste es fundamentalmente subjetivo, ya que está en función de las convicciones y los intereses de cada uno. Por ello, lo que es razonable esperar o exigir de los gobernantes depende de las prácticas políticas o, si se prefiere, de las convenciones constitucionales imperantes en cada país”.

6. Ámbito de actuación: criterios restringidos, fronteras en expansión

Podría concluirse, a partir de lo expuesto hasta aquí, que el juicio político estará en condiciones de hacer efectiva la responsabilidad política de ciertos funcionarios, teniendo en cuenta las causas para iniciar este procedimiento indicadas por la legislación. En este sentido, por ejemplo, es posible que una constitución solo prevea como causa de destitución la existencia de determinados delitos penales (graves) — i.e. traición, cohecho, crímenes comunes, etc.—. En este último caso, la posibilidad

⁹ El caso no es del todo imaginario. Las propiedades fácticas esenciales se corresponden con el juicio político que culminó con la destitución del jefe de gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, en el año 2006. Véase la siguiente noticia: <https://www.lanacion.com.ar/786946-la-legislatura-destituyo-a-ibarra>

¹⁰ Particularmente, se considera que la responsabilidad política es, principalmente, una responsabilidad en el sentido de titularidad de una función pública, en la medida en que lleva aparejado un determinado deber de diligencia (Díez-Picazo, 1996, p. 78).

de utilizar instrumentalmente el *impeachment* para hacer efectiva la responsabilidad política de los funcionarios es más baja. Ciertamente, resultaría muy difícil entender que un jefe de Estado pueda ser juzgado políticamente por supuestas faltas graves en el ejercicio de su función cuando únicamente el procedimiento destitutorio se abre ante conductas delictivas. Sin caer en arbitrariedades obvias, es difícil aceptar que el poder legislativo actúe en el marco de sus competencias si la destitución tiene como condición la comisión de “delitos comunes” o “delitos cometidos en el ejercicio de la función pública”; y, sin embargo, emplea el mecanismo no para castigar por la comisión de un delito sino para evaluar su gestión. En síntesis, es necesario distinguir los supuestos en que las causas de apertura del juicio político se refieren a conductas que resultan subsumibles como delitos de índole penal y aquellos en los que se hace referencia a conceptos amplios, imprecisos e indeterminados destinados a evaluar la gestión de los funcionarios. A tales efectos resultan esenciales conceptos como “mal desempeño” o “mala administración”¹¹.

Las constituciones suelen emplear dos tipos de regulaciones para habilitar el procedimiento del juicio político en el sistema presidencial. Por un lado, se limita a describir causas identificadas con delitos penales. En este caso, las posibilidades de responsabilizar políticamente a los funcionarios, comparado con el régimen parlamentario, son o muy débiles o nulas. Esto es así porque las constituciones recurren a la descripción, como supuesto fáctico habilitante, de circunstancias que son objetivamente comprobables —i.e. genéricamente delitos—, lo que excluye o disminuye al extremo la posibilidad de interpretaciones discrecionales y amplias que permitan la inclusión de criterios de oportunidad en el desempeño de los funcionarios. Por otro, existen constituciones que, al momento de delimitar el campo de actuación de la institución —i.e., causas— se refieren a términos solo subjetivamente determinables —p. ej., “mal desempeño”, “mala administración”—¹². Mientras los delitos en ejercicio de la función o los crímenes comunes circunscriben la causa a una figura penal preexistente en la Constitución o en el código penal, el mal desempeño carece de un marco definitorio claro y preciso (Bidart Campos, 1967, p. 382); lo que no implica, sin embargo, que los miembros del Congreso no se encuentren obligados a tomar seriamente el texto de la Constitución, la historia y la estructura de la institución (Tribe, 2000, p. 153). Pero eso último solo implica que estarán inmersos en un determinado marco interpretativo, al que debiera agregarse el fabuloso control social que recaerá sobre esas decisiones interpretativas, dada la trascendencia institucional de sus consecuencias —i.e. destitución de funcionarios muy relevantes institucionalmente—.

Esta argumentación arroja dos consecuencias: una para las constituciones de un régimen presidencialista que incorporaron cláusulas abiertas como la descrita, y otra para las que no lo hagan. Respecto a la primera, aun cuando el sistema presidencialista establece un término fijo para el mandato presidencial, las posibilidades de hacer efectiva la responsabilidad política del jefe de Estado y obtener su destitución por incompetencia es muy fuerte. En este supuesto, entonces, las diferencias entre ambos sistemas en lo que se refiere a hacer efectiva esa responsabilidad, se debilitan fuertemente.

En lo que respecta a la segunda, las posibilidades de lograr ese objetivo disminuyen indudablemente. De ahí que, por ejemplo, Levinson (2012, p. 154) se

¹¹ Por ejemplo, Levinson (2012, p. 154) y Tribe (2000, p. 171) recuerdan que, en los debates en la convención constituyente del Estado de Filadelfia, George Mason propuso que en el listado de las ofensas enjuiciables se incluyera esta idea. Sin embargo, la propuesta fue rechazada después de que Madison sostuviera que un término tan vago sería equivalente a la fijación de un mandato que dependiera discrecionalmente de la voluntad del Senado.

¹² Véase Miller, Gelli y Cayuso (1987, p. 874)

pregunte: “¿por qué debería el pueblo estadounidense quedar atado a un presidente demostradamente incompetente porque, adoptando la famosa autodefensa de Nixon, no es un ‘ladrón’?” La interpretación común es que, dado que el presidencialismo establece un mandato fijo y rígido de un número x de años, “si el presidente fuera ‘solo’ incompetente... no existiría otra alternativa constitucional que permitirle cumplir sus funciones durante su mandato de cuatro años...” (Levinson, 2012, pp. 154 y 155).

En este supuesto, no obstante, existe un resquicio para interpretar un campo de acción amplio para el juicio político. Por supuesto, esto no significa que el Congreso tenga competencia, a partir de motivaciones partidarias, para juzgar al presidente por diferencias de políticas, de personalidad o de perspectiva (Tribe, 2000, p. 176). En efecto, como sostiene Tribe la Constitución “contempla claramente un enfoque más selectivo y legalista: uno en el que el Congreso determina, caso a caso, si una conducta específica se considera un delito o falta grave, definido de tal manera que incluya la traición, el cohecho y otras ofensas contra la república, típica pero no invariablemente perpetrado a través de abusos de poder graves (2000, p. 174)”. De ahí que, en cualquier caso, el Congreso podrá válida y constitucionalmente destituir al presidente cuando sus cursos de acción políticamente reprochables se traduzcan en subversiones del Gobierno constitucional o abusos graves de poder en el ejercicio de sus funciones. Siempre, por supuesto, deberá añadirse un criterio cualitativo en el análisis de esta temática. Las acciones deberán ser ostensiblemente graves. Sin embargo, para ello no será necesario que estemos en presencia de un delito, sino que, o bien los miembros del Congreso deberán acusar públicamente al jefe de Estado por, por ejemplo, traicionar los principios más elementales de la comunidad política o por establecer condiciones de dominación a sus conciudadanos, o, lo que es lo mismo, deberán defender públicamente que cometió acciones que, aun sin ser constitutivas de ilícitos penales, implican un abuso de poder en el ejercicio de sus funciones y somete a la Nación a sus intereses individuales en perjuicio del bienestar colectivo¹³.

7. Conclusión

En este artículo, he procedido a hacer un somero análisis de las cuestiones centrales del juicio político *qua* procedimiento dirigido a hacer efectiva la responsabilidad política de ciertos funcionarios. Mi intención era mostrar las alternativas interpretativas de la institución para mantener un resquicio que posibilite la consecución de dicho objetivo. Para ello, he descrito dos géneros de causas que habilitan la apertura del procedimiento. Como he explicado, las constituciones vigentes en sistemas presidenciales emplean esas dos variantes, mostradas a través de los casos de Estados Unidos y Argentina.

Tras esto, he intentado demostrar que las diferencias que *prima facie* resultan ostensibles entre el presidencialismo y el parlamentarismo en esta temática pueden ser disueltas, o al menos fuertemente disminuidas, según la interpretación del alcance de esas causas. A partir de lo que dije, debería quedar claro el riesgo de una interpretación amplia que permita su utilización como “arma política” en el peor de los sentidos (es decir, como un medio para destituir representantes electos popularmente). Como he constatado, no existen, en el sistema presidencialista, potestades adscritas al jefe de Estado que puedan ser utilizadas para impedir esta amenaza, o, al menos, para disminuirla.

¹³ Sobre la eficacia del juicio político para que el pueblo pueda desembarazarse de ciertos jefes de estado –en conjunción con diversas situaciones fácticas– y, como ello se contrapone a una tradición histórica en la que el instrumento fue considerado casi como no escrito en el texto constitucional, Vid. Perez Liñán (2009)

Existen, por tanto, dos situaciones incómodas en esta interpretación. Una de ellas partiría de la decisión de cerrar toda interpretación que potencie el objetivo de hacer efectiva la responsabilidad política de los jefes de Estado para no caer en la manipulación discrecional del poder legislativo. Ahora bien, esto tendría como consecuencia inescapable la no existencia, en el sistema presidencialista, de ninguna válvula de escape para librarse de funcionarios incompetentes, pero inocentes penalmente. Para limitar esta posibilidad busqué vincular las causas con el “abuso de poder escandaloso” (Sunstein, 2001, pp. 116, 119 y 123). A partir de esto, podría encontrarse una justificación común a ambos géneros de causas a las que me referí. Se trataría, en cualquier caso, de ofensas (serias y a gran escala) y atentados (serios y a gran escala) contra la propia comunidad, cometidos en el ejercicio de sus funciones, que supusiesen abusos de poder o de autoridad. De ahí que debiera excluirse el enjuiciamiento político de un jefe de Estado por conductas irregulares que solo atañen a su vida privada o que sólo suponen un ejercicio deficiente del cargo, sin que ellas supongan, por otro lado, un abuso ostensible de poder¹⁴.

Bibliografía

- ARMAGNAGUE, J. (1995), *Juicio político y jurado de enjuiciamiento en la nueva Constitución Nacional*, Depalma, Buenos Aires.
- ARMAGNAGUE, J. (2010), “Juicio político. Acusación”. En SABSAY, D. (dir.) y MANILI, P. L. (coord.), *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*, Hammurabi, Buenos Aires, Tomo III.
- BIDART CAMPOS, G. (1967), *Derecho Constitucional del Poder*, Ediar, Buenos Aires.
- DASSEN, N. (2008), “El juicio político en Argentina: su funcionamiento formal y en la práctica”. En: GARGARELLA, R. (coord.), *Teoría y crítica del derecho constitucional*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, Tomo I.
- DE FRANCISCO, A. (2005), “Para forzar a los gobiernos a responder”. En: BERTOMEU, M., DOMÈNECH, A. y DE FRANCISCO, A., *Republicanismo y democracia*, Miño y Dávila, Buenos Aires.
- DÍEZ-PICAZO, L. (1996), *La criminalidad de los gobernantes*, Crítica, Barcelona.
- LEVINSON, S. (2012), *Nuestra Constitución Antidemocrática*, Juan González Bertomeu (trad.), Marcial Pons, Barcelona.
- MOCOROA, J. (2014), “El juicio político como ‘medida de salud pública’”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, núm. 30, Enero-Junio, pp. 123-149.
- O’DONNELL, G. (2007), *Disonancias. Cítricas democráticas a la democracia*, Jimena Rubio (Ed.), Prometeo Libros, Buenos Aires.
- PASQUINO, G. (2007), *Los poderes de los jefes de gobierno*, Luciana Gil y Martín Obaya (Trad.), Bonaniae Libris, Prometeo Libros, Buenos Aires.
- PEREZ LIÑÁN, A. (2009), *Juicio político y nueva inestabilidad política en América Latina*, Silvia Villegas (trad.), Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- POSNER, E. y VERMEULE, A. (2014), *The Executive Unbound. After the Madisonian Republic*, Oxford University Press, Oxford.
- SARTORI, G. (2005), *Ingeniería Constitucional Comparada*, Roberto Reyes Masón (trad.), 3era. Edición, Fondo de Cultura Económica, México.
- SHCKLAR, J. (1993), “El liberalismo del miedo”. En: Rosenblum, Nancy L. (dir.), *El liberalismo y la vida moral*, Horacio Pons (Trad.), Nueva Visión, Buenos Aires, pp.

¹⁴ El ejemplo de Sunstein (2001, p. 128) es claro. Para él, el juicio político iniciado contra Bill Clinton resultaba directamente inconstitucional, pues uno de los principales cargos que se le achacó fue el de perjurio. Según su interpretación, constitucionalmente solo se admitiría recurrir a este tipo de procedimiento destitutorio si el alegado perjurio estuviera vinculado a acciones relacionadas con el ejercicio de sus poderes y competencias como presidente, pero no si ellas se refieren a un esfuerzo por encubrir una relación sexual ilícita.

25-42.

SUNSTEIN, C. (2001), *Designing Democracy: What Constitutions Do*, Oxford University Press, Oxford.

THOMPSON, D. (1999), *La ética política y el ejercicio de los cargos públicos*, Gabriela Ventureira (trad.), Gedisa, Barcelona.

TRIBE, L. (2000), *American Constitutional Law*, 3rd. Ed., Foundation Press, Nueva York, Volume One.

VANOSI, J. (1982), *El estado de derecho en el constitucionalismo social*, Eudeba, Buenos Aires.

WALDRON, J. (2016), *Political Political Theory*, Harvard University Press, Cambridge.