

# CONSTITUCIONALIDAD DEL JUICIO POLÍTICO DESARROLLADO EN EL PARAGUAY CONTRA EL PRESIDENTE FERNANDO LUGO (Junio 2012)

Allan R. Brewer-Carías

*Profesor de la Universidad Central de Venezuela*

En el artículo 225 de la Constitución del Paraguay, en la Sección VI del Capítulo relativo al Poder Legislativo, se regula lo que en ella se denomina como “Juicio Político” al cual se puede someter al Presidente de la República, al Vicepresidente, a los ministros del Poder Ejecutivo, a los ministros de la Corte Suprema de Justicia, al Fiscal General del Estado, al Defensor del Pueblo, al Contralor General de la República, al Subcontralor y a los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, exclusivamente “por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes.”

En tal juicio político, la acusación correspondiente la debe formular la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios, y corresponde a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, “juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en su caso, declararlos culpables, al sólo efecto de separarlos de sus cargos,” pues si en los casos resulta la “supuesta comisión de delitos,” se deben pasar los antecedentes a la justicia ordinaria. La decisión que resulte del “juicio” desarrollado ante el Poder Legislativo, por tanto, es esencialmente política y consiste en declarar culpables a los funcionarios sólo a los efectos de separarlos de sus cargos, básicamente por mal desempeño de sus funciones, sin que las Cámaras legislativas puedan “juzgar” ni declarar culpables a los funcionarios de haber cometido delitos, lo que sólo compete a la justicia ordinaria.

Por tanto, el procedimiento constitucional tendiente a separar de sus cargos a los funcionarios del Estado por mal desempeño de sus funciones, a pesar de su denominación de “juicio político,” sin embargo, no es un tal “juicio” que se desarrolle en función jurisdiccional por el Poder legislativo, sino que se trata de un procedimiento de orden político, con una finalidad estrictamente política tendiente a juzgar políticamente el desempeño en sus cargos de los altos funcionarios del Estado, para lo cual se le confiere al Poder legislativo la potestad de decidir separarlos de los mismos cuando las Cámaras legislativas juzguen que han desempeñado mal sus funciones. Se trata, en mi criterio, a pesar de cierta similitud formal con el *impeachment* estadounidense,<sup>1</sup> de uno de los tantos injertos del parlamentarismo que se han venido incorporando desde hace décadas en los sistemas presidenciales de América Latina, mediante la asignación al órgano legislativo de

---

<sup>1</sup> El “juicio político” en relación con el Presidente de la República en el Paraguay, en su regulación formal, podría decirse que tiene su antecedente en el *impeachment* previsto en la Constitución de los Estados Unidos de América (arts. I.2 y I.3), particularmente por la participación en el procedimiento parlamentario tanto de la Cámara de Diputados como de la Cámara de Senadores. Sin embargo, en cuanto a la sustancia del procedimiento, debe recordarse que en los Estados Unidos, en los casos de *impeachment* del Presidente de la Unión, ante la Cámara de Representantes y con la participación de su poderoso Comité de Asuntos Judiciales se desarrolla una intensa labor de investigación para la preparación de una verdadera “acusación,” y ante el Senado se desarrolla un verdadero “proceso” con la peculiaridad única de que quien preside las sesiones en el Senado y conduce el “proceso” es el Presidente de la Suprema Corte. He allí la diferencia fundamental con la figura regulada en la Constitución del Paraguay.

poderes de control político en relación con el gobierno, alejados de la ortodoxia de los sistemas presidenciales clásicos. En cuanto a la forma del procedimiento, sin embargo, de acuerdo con el modelo estadounidense, en el caso de la Constitución del Paraguay, tratándose también de una legislatura bicameral, se regula el procedimiento para la separación de sus cargos a los funcionarios mencionados, garantizándose la participación política de ambas Cámaras, las cuales con determinadas mayorías deben, primero, la de Diputados, decidir formular la “acusación” política contra el funcionario ante el Senado; y segundo, la del Senado, “juzgar” con base en dicha acusación, sobre el mal desempeño en sus funciones del funcionario respectivo, y sobre los delitos que pueda haber cometido.

Sin embargo, en su sustancia, el “juicio político” y la decisión que pueda adoptar el Congreso en el Paraguay, en nuestro criterio, *mutatis mutandi*, es más bien equivalente al voto de confianza que pueda presentarse ante un Parlamento en un sistema parlamentario, y que resulte en la pérdida para el gobierno de la confianza parlamentaria, y en la sustitución del jefe del gobierno, al perder la mayoría parlamentaria, con la posibilidad de convocatoria de inmediato a elecciones generales.

La Constitución del Paraguay, en todo caso, a pesar de que califica el procedimiento como un “juicio político” nada más establece sobre el mismo, y más bien para los casos en los cuales en la acusación del “juicio político” se haya hecho referencia a supuestos delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o a delitos comunes, se deben necesariamente pasar los antecedentes a la justicia ordinaria. Por tanto, como lo afirma el profesor paraguayo Luis Enrique Chase Plate, este procedimiento:

“No es un juicio judicial, sino uno de los controles esenciales del Parlamento sobre los actos de los miembros del Poder Ejecutivo y de los ministros de la Corte Suprema de Justicia. Es uno de los pilares de una república para dilucidar la responsabilidad política de los gobernantes, como bien lo enseña Karl Loewenstein. En este juicio, según la doctrina más ponderada, el Congreso tiene un alto grado de discrecionalidad para calificar cuando existe violación de la Constitución y mal desempeño de las funciones. La constitucionalista Gelli dice que “el juicio de destitución o remoción de los funcionarios y magistrados sometidos a ese control es político, con propósitos políticos, promovido por culpas políticas, cuya consideración incumbe a un cuerpo político y con efectos políticos. Aún en los casos de traición y soborno el juzgamiento es político y nada más.”<sup>2</sup>

Con fundamento en el referido procedimiento constitucional, en el Paraguay, el 21 de junio de 2012, el Congreso decidió iniciar un juicio político contra el Presidente de la República Fernando Lugo, particularmente después de la ocurrencia de una masacre de cerca de 20 personas, entre policías e invasores de tierras. La acusación fue presentada por la Cámara de Diputados ante el Senado, en la cual, en sesión pública, el Presidente fue representado y defendido por cinco abogados de los cuales tres intervinieron ampliamente ante dicha Cámara. El Presidente Lugo había manifestado el mismo día 21 de junio que iba a acudir personalmente para ser oído ante la Cámara de Senadores. Sin embargo, el día siguiente, 22 de junio, no acudió al senado permaneciendo en el Palacio de Gobierno con una Comisión de Cancilleres y el Secretario de UNASUR. Ese mismo día 22 de junio de

---

<sup>2</sup> Véase Luis Enrique Chase Plate, “Inaceptable intervención de Unasur y del Mercosur,” en el diario *abc*, La Asunción, 26 de junio de 2012, en [www.abc.com.py/edicion-impresa/opinion/inaceptable-intervencion-de-unasur-y-del-mercosur-418706.html](http://www.abc.com.py/edicion-impresa/opinion/inaceptable-intervencion-de-unasur-y-del-mercosur-418706.html)

2012, después de oír la defensa del Presidente expresada por tres de los abogados que designó (además de un profesional del derecho, abogado en ejercicio, el Asesor Jurídico de la Presidencia de la República y el Procurador General de la República), la Cámara de Senadores procedió al voto nominal decidiendo separar de su cargo al Presidente de la República. De 80 Diputados, 77 diputados votaron por la acusación del Presidente con un sólo voto en contra; y de los 45 Senadores, con tres ausencias, 39 votaron por la condena y separación del cargo del Presidente por mal desempeño de sus funciones. El Presidente separado de su cargo, en un discurso público de despedida en el Palacio de Gobierno acató públicamente la decisión, el cual fue transmitido por televisión. La consecuencia fue que al final de la tarde de ese mismo día 22 de junio de 2012, en sesión extraordinaria del Congreso (Diputados y Senadores reunidos) juró inmediatamente el Vicepresidente de la República Federico Franco como Presidente de la República del Paraguay.

Frente a la decisión, aparte de las reacciones políticas de organismos internacionales como de la propia UNASUR y de MERCOSUR, que la llegaron a calificar incorrectamente la situación como un golpe de Estado,<sup>3</sup> sin duda hubo premura política en su adopción, quizás provocada por la necesidad de preservar el orden democrático frente a presiones indebidas de funcionarios de otros gobiernos latinoamericanos en el ámbito militar interno de Paraguay.<sup>4</sup> En el procedimiento del “juicio político,” en todo caso, el derecho a la defensa se le garantizó al Presidente, a pesar incluso de que se trató de una apreciación política sobre mal desempeño del Presidente en sus funciones, y el propio Presidente separado de su cargo aceptó la decisión. Y ello, a pesar de que se pueda argumentar sobre si las sesiones parlamentarias correspondientes debieron haber durado más tiempo. Tratándose de un procedimiento político, llevado a cabo ante un órgano político, cuya motivación es política, para “juzgar” conductas políticas, y cuya decisión es política, sin duda, la vara de medición del tiempo de duración del procedimiento para garantizar el derecho a la defensa es y tiene que ser distinto, respecto de la que debe aplicarse en un proceso judicial o en un procedimiento administrativo.

En todo caso, el Presidente Lugo, cuando se inició el procedimiento del “juicio político” incluso ejerció una acción de inconstitucionalidad ante la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia contra la Resolución del Senado No. 878 de 21 de junio de 2012 mediante la cual se había establecido “el procedimiento para la tramitación del juicio político previsto en el artículo 225 de la Constitución”; acción que fue decidida por

---

<sup>3</sup> Al contrario, Jorge Reinaldo Vanossi, calificó el hecho en un artículo expresando que “Fue una crisis institucional, no una asonada,” en Infobae.com, América, 26-6-2012, en <http://america.infobae.com/notas/53118-Paraguay-fue-una-crisis-institucional>

<sup>4</sup> En el diario *La Nación*, *La Asunción* 29 de junio de 2012, bajo el título “Acusan a Venezuela de instigar una sublevación. Denuncian gestiones con los militares,” se reseña lo siguiente, “La nueva ministra de Defensa paraguaya, María Liz García de Arnold, añadió más dramatismo a los hechos que precedieron a la destitución de Fernando Lugo, al declarar que el canciller venezolano, Nicolás Maduro, instigó una “sublevación” militar para salvar al ex presidente. / “El canciller [Maduro] arengó [a los militares paraguayos] a que respondieran a una situación que se estaba dando y que afectaba al ex presidente, y les pidió que respondieran conforme a lo que le ocurriera”, fue la grave acusación de la ministra paraguaya. / Maduro se encontraba en Asunción porque integró la delegación de cancilleres de la UNASUR que estuvo en la capital paraguaya durante el juicio político a Lugo, para vigilar el proceso. Para eso se reunió con autoridades, políticos y legisladores. “No fuimos escuchados”, dijo el propio canciller venezolano.” Véase en <http://www.lanacion.com.ar/1486187-acusan-a-venezuela-de-instigar-una-sublevacion>

sentencia A.I. No. 1553 de 25 de junio de 2012, en la cual la Sala desestimó sin más trámites la acción, considerando entre otros aspectos, que “la institución que se denomina “juicio político” es un procedimiento parlamentario administrativo que la Constitución ha encargado, como competencia exclusiva, al Congreso Nacional. Sobre dicho procedimiento, la Sala además puntualizó:

“Que se trata de un procedimiento en que se juzgan conductas políticas –causas de responsabilidad -. No es un juicio ordinario de carácter jurisdiccional como el que se realiza en el ámbito judicial y, aunque existen analogías con el proceso ordinario, estas son sólo parciales, teniendo en cuenta las características del juicio político que se rige exclusivamente por el artículo 225 de la Constitución (principio de legalidad) en ese sentido, el Dr. Emilio Camacho expresa: Pretender equipararlo a un proceso judicial es desconocer la naturaleza del juicio político, además de constituir una perversión inadmisibles del principio de responsabilidad política, esencial e inherente a la democracia misma. Lo que debe garantizarse a una persona sometida a juicio político es que pueda ejercer su defensa dentro de un juicio político y no dentro de un proceso judicial, que se rige por otras normas muy diferentes (CAMACHO, Emilio, *Derecho Constitucional*, Editorial Intercontinental, Asunción, 2007, T. II, Pág. 141,).

Que, por el sistema establecido en la Constitución nacional el llamado juicio político es un mecanismo de control del Congreso sobre la gestión de algunos altos funcionarios con el objeto de que estos, en caso de incurrir en mal desempeño puedan ser removidos del cargo. Lo que el Senado toma en consideración es el mal desempeño en el cargo y la comisión de delitos, pero no juzga en sentido estricto, sino lo que realiza es un juicio de responsabilidad como funcionario público. Por ello, la declaración de culpabilidad sólo implica la separación del cargo, pues en el caso de la supuesta comisión de delitos los antecedentes deben pasar a la justicia ordinaria, según en artículo 225 de la Constitución.”

En suma, en este caso del “juicio político” seguido al Presidente del Paraguay Fernando Lugo, el juez constitucional intervino oportuna y adecuadamente, “controlando la constitucionalidad del procedimiento seguido a solicitud del propio Lugo, concluyendo en definitiva que el procedimiento pautado en la Constitución “técnicamente no es jurisdiccional,” por lo cual “las garantías propias del proceso judicial, aunque puedan ser aplicadas, no lo son de manera absoluta sino parcial con el objeto de garantizar el debido proceso y el derecho a la defensa del acusado”; las cuales en el caso fueron debidamente garantizadas.

New York, 12 de junio de 2012