

**¿ES CONSTITUCIONALMENTE ADMISIBLE  
LA SUSPENSIÓN DE LOS FUNCIONARIOS  
SOMETIDOS A JUICIO POLÍTICO?**

*Disertación del doctor Jorge Alberto Diegues  
en sesión privada del Instituto de Política Constitucional,  
del 20 de octubre de 2010*



# **¿ES CONSTITUCIONALMENTE ADMISIBLE LA SUSPENSIÓN DE LOS FUNCIONARIOS SOMETIDOS A JUICIO POLÍTICO?**

Por el DR. JORGE ALBERTO DIEGUES

## **I. Introducción**

Al adoptar la Constitución en su propio texto la forma republicana para nuestro gobierno (arts. 1 y 5 CN) le ha reconocido al pueblo su carácter de dueño originario de la soberanía y, como tal, la aptitud para reunirse y administrar su gobierno, pero sólo por medio de sus agentes y representantes (art. 22 CN). El apotegma inconcuso, la base ideológica del gobierno republicano, es que aquellos a quienes en carácter de representantes se confía el manejo de la cosa pública, deben responder ante el pueblo que los designa por los actos que realicen defraudando la confianza que les concede su país al investirlos del cargo que ostentan. El desempeño torcido, el ejercicio infiel de sus deberes oficiales, su inconducta política o, en definitiva, su falta de idoneidad para el ejercicio del cargo conlleva la apertura de un proceso de responsabilidad política en que el funcionario debe dar cuenta de su actuación ante sus comitentes.

En los sistemas parlamentarios la responsabilidad puede tener lugar por cuestiones meramente subjetivas. Basta con la “pérdida de confianza” que le haga el Parlamento al Jefe de Estado a través del voto de censura, o negándole el voto de confianza para hacer efectiva la responsabilidad. Pero en el presidencialismo donde la división de los rasgos del poder se encuentra nítidamente trazada, a fin de balancear la responsabilidad de los funcionarios públicos por un lado, con la independencia inherente para el ejercicio de su cargo por el otro, es necesario que el funcionario haya incurrido en alguna causa de responsabilidad que taxativamente estipulan las Leyes Fundamentales de cada Estado.

La Constitución Nacional, que no ha podido querer que el mal funcionario continúe en su cargo, ha elegido entre los tres instrumentos conocidos por los Estados para verificar ese juicio de responsabilidad política, el juicio político<sup>1</sup> de raíz anglosajona, que ha tomado cuerpo entre los constituyentes<sup>2</sup> por ser el más conocido y aceptado método de responsabilidad hasta ese entonces.

El juicio político es una garantía de buen gobierno establecida para defender el principio de idoneidad política. Se trata de un reaseguro para –al decir de Madison– defender a la comunidad contra la incapacidad, la negligencia o la perfidia de sus representantes o, como afirma Sagüés, de un mecanismo de “saneamiento institucional” destinado a desplazar a magistrados y funcionarios no idóneos para desempeñar un cargo.<sup>3</sup> Tiene así esta herramienta

<sup>1</sup> Los otros dos son el “juicio de residencia” y la “moción de censura” este último propio de los sistemas parlamentarios por el cual el parlamento le retira su confianza generalmente al Primer Ministro.

<sup>2</sup> Interesa aclarar que desde la reforma constitucional de 1994 coexiste mínimamente la moción de censura, instrumento ceñido exclusivamente al Jefe de de Gabinete de Ministros (art. 101 CN). Incurrieron aquí los constituyentes del '94 en el mismo error que los del '53, quienes habían introducido un doble régimen de remoción, en ese caso para los legisladores nacionales al sujetarlos, además del ejercicio disciplinario de su propia Cámara, al juicio político. En contra: Quiroga Lavié, Humberto, *Constitución de la Nación Argentina Comentada*, 3° ed., p. 290, Bs. As., Zavallía, 2000 que parece justificar la decisión constituyente.

<sup>3</sup> Sagüés, Néstor Pedro, *Manual de Derecho Constitucional*, § 627, p. 439, Bs. As., Astrea, 2007.

institucional una doble finalidad práctica: hacer efectiva la responsabilidad política de los funcionarios gubernamentales, sometién-dolos “a un examen y decisión sobre sus actuaciones por parte de la representación popular”<sup>4</sup> por un lado, y levantar sus inmunida-des para ponerlos bajo el imperio de la ley común y de los tribuna-les ordinarios para el juzgamiento de la responsabilidad penal por los delitos que pudieren haber cometido.

Por el juicio político se juzga en última instancia el “desem-peño” de las funciones del acusado, en cuyo ejercicio puede aten-tarse contra el interés público o se puede incurrir en violaciones normativas –sea a la Constitución o a las leyes– o cometer delitos políticos o comunes<sup>5</sup>. Conforme a ello, no tiene este procedimien-to más objeto que determinar si el funcionario es hábil o no para continuar en el desempeño de sus funciones<sup>6</sup> y, eventualmente, inhabilitarlo para el ejercicio de cargos públicos. De lo demás se encargan los jueces ordinarios. Se trata entonces de un *juicio de responsabilidad política*<sup>7</sup> que tiene por objeto impedir que un mal funcionario, *cualquiera sea la causa* que motiva la falta de ido-nejidad, permanezca en el cargo.<sup>8</sup> En otros términos, consiste en un *juicio de responsabilidad política teñido de juridicidad*<sup>9</sup> hecho en

<sup>4</sup> Conf. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del “Tribunal Constitucional Vs. Perú”. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C, No. 71, párr. 63.

<sup>5</sup> Salgado Pesantes, Hernán, *Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana*, en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, año, 2004, Vol. I, p. 390, Montevideo, Konrad Adenauer Stiftung, 2005.

<sup>6</sup> Estrada, José Manuel, *Curso de Derecho Constitucional*, T. III, 2º ed., p. 256, Bs. As., ECYLA, 1927.

<sup>7</sup> Salvadores De Arzuaga, Carlos Ignacio, *Los controles institucionales en la Constitución Argentina 1853-1994*, p. 31, Bs. As., La Ley, 1999. Ekmekdjian entiende en cambio que la verdadera naturaleza de este procedimiento es la de ser un “antejuicio” ya que la responsabilidad política propiamente existe en los sistemas parlamentarios en los que hay un relación fiduciaria entre el Parlamento y el jefe de gobierno. Ekmekdjian, Miguel Ángel, *Tratado de Derecho Constitucional*, T. IV, núm. 514, p. 211, Bs. As. Depalma, 2001.

<sup>8</sup> Colautti, Carlos, *Derecho Constitucional*, 2º ed., p. 227, Bs. As., ed. Universidad, 1998.

<sup>9</sup> Al respecto, ha dicho la Corte que: “la Constitución ha conferido al procedimiento del juicio político una naturaleza que no debe, necesariamente, guardar apego estricto a las formas que

nombre del pueblo y por sus representantes<sup>10</sup> destinado a “proteger los intereses públicos contra el peligro o el mal resultante del abuso del poder oficial, negligencia del deber, o conducta incompatible con la dignidad del cargo”<sup>11</sup>.

El juicio político puede definirse así como *el procedimiento destinado a verificar y hacer efectiva la responsabilidad constitucional de los más altos funcionarios del gobierno evaluando el desempeño o la conducta del acusado*.

El pueblo hace escuchar su voz a través del Congreso en la Cámara de Diputados, que sirve directamente sus intereses. Tiene ésta la prerrogativa exclusiva de decidir la acusación del funcionario (art. 53 CN) quien, luego de haber realizado una escrupulosa investigación de los hechos<sup>12</sup>, habilita al Senado, a los representantes de los Estados provinciales, a constituirse en tribunal, para conocer los cargos que se le imputen (arts. 59 y 60 CN). Quizás sea por esto que se trate del arma más potente con que se halla investido el Congreso para ejercer su función de control sobre los restantes departamentos del gobierno.

A diferencia de lo que ocurre con el impeachment inglés y, en menor medida, el de Estados Unidos, la Constitución Nacional reservó su aplicación a una nómina taxativa de funcionarios gubernamentales. Limitó así el procedimiento únicamente al Presidente, el Vicepresidente de la Nación, el Jefe de Gabinete de

---

rodean al trámite y decisión de las controversias ante el Poder Judicial, pero que, igualmente, debe observar requisitos que hacen a la esencia y validez de todo ‘juicio’”. Doctrina del caso “Nicosia”, Fallos: 316:2940 (1993), Consid. 20, 2º párr.

<sup>10</sup> González, Joaquín V., *Manual de la Constitución Argentina (1853-60)*, ed. actualizada por Humberto Quiroga Lavié, núm. 508, p. 486, Bs. As., La Ley, 2001.

<sup>11</sup> Von Holst, Herbert, *The Constitutional Law of the United States of América*, § 46, p. 162, Chicago, Callaghan & Company, 1887.

<sup>12</sup> Dice el art. 53 CN aquí que la Cámara procede a la acusación “luego de haber conocido”. Conocer es aquí sinónimo de “investigar”, pues ni aun en su rol de Fiscal está exenta la Cámara de Diputados de estudiar las denuncias que se le imputan al funcionario, lo que la obliga a fundar la acusación. En igual sentido: Ekmekdjian, Miguel Ángel, ob. cit., T. IV, pp. 211/212.

Ministros, los Ministros del Poder Ejecutivo y los jueces de la Corte Suprema de Justicia (art. 53 CN), además del Procurador y el Defensor General de la Nación, estos dos últimos incluidos por ley (art. 18 in limine, ley 24.946)<sup>13</sup>. Quedan así excluidos los legisladores nacionales, que están sujetos a correcciones disciplinarias y expulsión por sus respectivas Cámaras (arts. 66 y 70 CN), y los jueces inferiores, controlados por un jurado de enjuiciamiento (arts. 114 y 115 CN).

Los lineamientos antes expuestos guardan silencio en punto a una cuestión crucial del procedimiento de juicio político: *¿Puede el Congreso suspender preventivamente al acusado?* Por una singular inadvertencia, la Constitución ha enmudecido con relación al ejercicio de esta prerrogativa sobre los funcionarios pasibles de juicio político, que sin embargo acuerda expresamente con relación a los legisladores nacionales (art. 70)<sup>14</sup> y a los jueces inferiores (arts. 115, inc. 5).

Es difícil dar una respuesta perentoria, pues hay argumentos de peso tanto a favor como en contra de ambas posturas. El Congreso adoptó, no sin vacilar, la decisión consuetudinaria de avalar la viabilidad de la suspensión desde un precedente de 1899 —al que me referiré más adelante—, cuestión que se vio consolidada desde el 30 de septiembre de 1992 cuando el Senado de la Nación sancionó su nuevo Reglamento para el caso de Juicio Político (DR- 679/92), autorizando expresamente en su artículo 4, párrafo 3, la medida. Resulta de esta disposición que una vez finalizado el

<sup>13</sup> Por exceder el objeto de este trabajo, no me extenderé aquí en torno a la espinosa cuestión de la constitucionalidad del artículo 18 de la ley 24.946 que sujeta al procedimiento constitucional de juicio político al Procurador y al Defensor General de la Nación. Se debe hacer notar, sin embargo, que existen sólidos fundamentos que confirman la taxatividad de la nómina de los sujetos pasibles de juicio político prevista por el art. 53 de la Constitución Nacional, lo que habilitaría por consecuencia la descalificación de aquella cláusula de la ley por ser repugnante a los artículos 31 y 53 de la Ley Fundamental. Es esta la doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación al fallar el caso “Molinas”, Fallos: 314:1091, Consid. 6° (1991).

<sup>14</sup> Circumscripta únicamente al procedimiento de desafuero, a solicitud de un juez y al sólo efecto de levantar la inmunidad de jurisdicción para ser sometido a juicio penal.

descargo de la defensa contra la acusación formulada por la Cámara de Diputados “*el Senado podrá suspender preventivamente al acusado en el ejercicio de sus funciones suspendiendo asimismo el pago de sus retribuciones*”<sup>15</sup>.

La constitucionalidad de la disposición transcripta es un punto que se mantiene todavía oscuro y da margen a serias dificultades, pues habiendo la Constitución guardado silencio, existe la seria posibilidad de concluir que no fue voluntad del constituyente autorizar al Congreso a disponerla, lo que obligaría a descalificar cualquier norma en contrario.

Entre quienes se han contraído al estudio de la institución en la doctrina nacional, guardan silencio en punto a la posibilidad de suspensión Arosemena<sup>16</sup>, De Vedia<sup>17</sup>, Lucio López<sup>18</sup>, Estrada<sup>19</sup>,

---

<sup>15</sup> El primer “*Reglamento del Senado de la Nación para los casos de acusación de los funcionarios públicos a que se refiere el art. 45 de la Constitución*” del 10 de agosto de 1867, con las reformas parciales introducidas el 16 de julio de 1868, del 6 y 30 de septiembre de 1959, y vigente hasta la sanción del de 1992, no preveía la posibilidad de suspensión del acusado. Los textos de ambos reglamentos pueden verse en <http://www.senado.gov.ar/web/cecap/publicaciones/reglamento/adicion.htm#230>.

<sup>16</sup> Arosemena, Justo, *Estudios Históricos y Jurídicos*, en Colección Panamericana, N° 23, pp. 260/262, Bs. As., W. M. Jackson, 1946.

<sup>17</sup> Vedia, Agustín de, *Constitución Argentina*, núms. 195, y 204 a 207, pp. 173/177 y 183/187 respectivamente, Bs. As., Coni hnos., 1907.

<sup>18</sup> López, Lucio Vicente, *Curso de Derecho Constitucional*, caps. XIII y XIV, pp. 159/179, Bs. As., Cía. Sud-Americana de Billetes de Banco, 1891. Aunque este autor da cuenta de que en Estados Unidos “[o]tros autores que cita Townshend, y especialmente un sabio senador yankee, han enseñado la conveniencia de que estando acusado el presidente de la república se suspendan sus funciones mientras el juicio se sustancia, y que en este caso, el vice-presidente tendría los medios de ocupar el cargo que vaca interinamente”. *Ibíd.*, p. 177. El senador a que López hacía referencia era probablemente Charles Sumner, quien sostuvo este argumento para justificar la suspensión del Presidente Johnson durante su impeachment, asunto este que será tratado más adelante con mayor amplitud. Es evidente que el argumento que emplea López no tiene sino por fin reseñar uno de los tantos que justifican el apartamiento del Vicepresidente de la Nación en el juicio político al presidente, pero en modo alguno puede colegirse de ello una opinión del autor en punto a la suspensión.

<sup>19</sup> Estrada, José Manuel, *ob. cit.*, T. III, pp. 251/258.

Montes de Oca<sup>20</sup>, Salvadores de Arzuaga<sup>21</sup>, Sanchez Viamonte<sup>22</sup>, Alice<sup>23</sup>, Ramella<sup>24</sup>, Colautti<sup>25</sup>, Sabsay y Onaindia<sup>26</sup>, Dalla Vía<sup>27</sup> y Sola<sup>28</sup>. Se expiden por la afirmativa Florentino González<sup>29</sup>, Barraquero<sup>30</sup>, Bidegain<sup>31</sup>, Quiroga Lavié<sup>32</sup>, Ekemekdjian<sup>33</sup>, Cayuso<sup>34</sup> y

<sup>20</sup> Montes de Oca, Manuel Augusto, *Lecciones de Derecho Constitucional*, T. II, Cap. VII, pp. 189/222, Bs. As. La Facultad, 1917.

<sup>21</sup> Salvadores de Arzuaga, Carlos Ignacio, ob. cit., pp. 30/37.

<sup>22</sup> Sánchez Viamonte, Carlos, *Manual de Derecho Constitucional*, 3° ed., pp. 277/282, Bs. As., Kapelusz, 1958.

<sup>23</sup> Alice, Beatriz, *El juicio político*, ED, 123-743.

<sup>24</sup> Ramella, Pablo A., *Derecho Constitucional*, 3° ed., núm. 628, p. 678, Bs. As., Depalma, 1986.

<sup>25</sup> Colautti, Carlos E., ob. cit., pp. 227/238. Aunque deja sentado, en aparente descripción de una doctrina jurisprudencial de la Corte, que “la promoción del juicio político no implica la suspensión de los funcionarios” *Ibidem*, p. 235.

<sup>26</sup> Sabsay, Daniel Alberto y ONAINDIA, José Miguel, *La Constitución de los Argentinos*, 6° ed., pp. 199 y 210, Bs. As., Errepar, 2004.

<sup>27</sup> Dalla Vía, Alberto Ricardo, *Manual de Derecho Constitucional*, pp. 416/418 y 423/424, Bs. As., Lexis Nexis, 2004.

<sup>28</sup> Sola, Juan Vicente, *Derecho Constitucional*, pp. 711/723, Bs. As. Abeledo Perrot, 2006.

<sup>29</sup> González, Florentino, *Lecciones de Derecho Constitucional*, 2° ed., Lección XXIII, p. 255, Paris, Lib. de Rosa y Bouret, 1871. Aunque la posición de González no parece ser tan contundente, pienso que se muestra a favor de la suspensión. Me baso para ello en el siguiente párrafo de su obra: “[a] nadie puede cometerse esta facultad, limitada a *suspender* o destituir al funcionario culpable, con mayores ventajas que a una de las Cámaras legislativas. Ante ella debe seguirse este juicio puramente político.” *Ibidem*. La bastardilla es mía.

<sup>30</sup> El autor guarda silencio sobre el particular en su obra constitucional más conocida. Conf. Barraquero, Julián, *Espíritu y práctica de la Constitución Argentina*, pp. 281/287, Bs. As., Tip., Lit. y Enc. del Colegio Pío IX, 1889. Pero se lo ha colocado entre quienes entienden viable la suspensión ya que integró la comisión acusadora que en nombre de aquella actuó en el juicio político seguido contra el juez Aurrecochea en 1899 y, como tal, firmó el instrumento de acusación que, en su art. 3 autorizó a la comisión a solicitar la suspensión del enjuiciado ante el Senado de la Nación. Conf. DSS 1899, p. 269.

<sup>31</sup> Bidegain, Carlos María, *Curso de Derecho Constitucional*, T. IV, núm. 755, p. 188, Bs. As., Abeledo- Perrot, 2003.

<sup>32</sup> Quiroga Lavié, Humberto, ob. cit., p. 316.

<sup>33</sup> Aunque únicamente en los casos de delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones y a solicitud del juez interviniente.

<sup>34</sup> Cayuso, Susana, *Constitución de la Nación Argentina: claves para el estudio inicial de la norma fundamental*, p. 232, Bs. As., La Ley, 2006.

Armagnague<sup>35</sup>. Por el contrario, lo rechazan expresamente: Vicente Gallo<sup>36</sup>, Joaquín V. González<sup>37</sup>, Juan Antonio González Calderón, Segundo Linares Quintana<sup>38</sup>, Rafael Bielsa –de lege data–, Germán Bidart Campos<sup>39</sup>, Gregorio Badeni, María Angélica Gelli<sup>40</sup>, Néstor Sagüés<sup>41</sup>, Mario Midón<sup>42</sup>, Miguel Padilla<sup>43</sup> y Carlos Fayt<sup>44</sup>.

En vista, pues, a este silencio que guarda la Constitución, y a fin entonces de desatar este interrogante, razones de orden metodológico imponen a mi criterio la necesidad de examinar los argumentos que sustentan las respectivas posturas y cuál ha sido la posición del Congreso de la Nación sobre el particular. Será de importancia estudiar los antecedentes de la institución comenzan-

<sup>35</sup> Armagnague, Juan F., *Juicio Político y Jurado de enjuiciamiento*, p. 167, Bs. As., Depalma, 1995.

<sup>36</sup> Gallo, Vicente C., *Juicio Político. Estudio histórico y de Derecho Constitucional*, p. 305, Bs. As., Coni, 1897.

<sup>37</sup> Quien afirma: “[e]s admitido por algunos autores que desde [que se formaliza la acusación], quedando el acusado suspendido en sus funciones, puede ser arrestado por la Cámara; pero otros contestan que eso importaría colocar al Presidente, que es un poder coordinado y factor del Gobierno Federal en su esfera, simplemente en manos de una mayoría hostil en las dos Cámaras. Dados los términos y espíritu de nuestra Constitución, parece que no podría resolverse por la primera doctrina” Conf. González, Joaquín V., ob. cit., núm. 504, p. 477.

<sup>38</sup> Linares Quintana, Segundo V., *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*, T. 9, núm. 7940, pp. 468 y 469, Bs. As., Plus Ultra, 1987.

<sup>39</sup> Bidart Campos, Germán J., *Manual de la Constitución Reformada*, T. III, p. 195, Bs. As., Ediar, 1997.

<sup>40</sup> Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*, 3° ed., p. 595, Bs. As., La Ley, 2005; más categóricamente en el escrito de defensa del juez Boggiano en el juicio político seguido contra él. Conf. Gelli, María Angélica y Sancinetti, Marcelo, *Juicio Político. Garantías del acusado y garantías del poder judicial frente al poder político. La defensa del juez Antonio Boggiano*, § 2, pp. 392/400, Bs. As., Hammurabi, 2005.

<sup>41</sup> Sagüés, Néstor Pedro, ob. cit., § 631, p. 444.

<sup>42</sup> Midón, Mario M., *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, 2° ed., p. 640, Bs. As., La Ley, 2004; íd., *Juicio político. Singular mezcla de lo jurídico. La oportunidad y conveniencia*, La Ley, 1990-D, 845.

<sup>43</sup> Padilla, Miguel M., *Jueces equivocados*, La Ley, Suplemento actualidad del 14 de abril de 2005, p. 1.

<sup>44</sup> Conf. su disidencia en la causa “Balguer”, Fallos: 316:451 (1993), Consids. 20 y 22, a la que más adelante examinaré con mayor detenimiento.

do por el impeachment en Inglaterra y en los Estados Unidos, y la evolución que ha tenido en ambos países. Se continuará el examen en una segunda etapa reseñando los antecedentes constitucionales patrios, la incidencia de las reformas constitucionales, del derecho público provincial y la legislación comparada y, por último, la posición de la Corte Suprema para luego dar la mía y formular así mis conclusiones. Esto constituirá, consiguientemente, el contenido de este trabajo.

## II. Argumentos en favor de la suspensión

Quienes de lege data admiten la posibilidad de suspender al acusado presentan los siguientes argumentos:

*a) Aunque la Constitución no autoriza la suspensión, tampoco la prohíbe.*

Aunque la suspensión preventiva no ha sido expresamente acordada, del mismo modo, tampoco está prohibida. La Constitución –se explica– ha sido parca en materia de procedimiento de juicio político<sup>45</sup>. En consecuencia, no podría suponerse que esa parquedad lleve a concluir que el Congreso carece de facultades en esta materia.

*b) Se trata de una medida razonable.*

Se ha dicho que la suspensión “parece razonable si se pondera la situación anímica del enjuiciado y la dedicación que debe prestar a su defensa”<sup>46</sup>. Con esta medida, se garantiza que el funcionario no pierde la tranquilidad de espíritu necesaria para seguir

---

<sup>45</sup> Armagnague, Juan Fernando, ob. cit., p. 167.

<sup>46</sup> Cayuso, Susana, ob. cit., p. 232.

administrando justicia<sup>47</sup> como así también el del cuerpo colegiado que aquel integra.

El argumento es a mi juicio puramente dogmático. Puede argumentarse con alguna apariencia de razón de que suspendido en el ejercicio de su cargo el acusado queda despojado de sus obligaciones profesionales, lo que posibilitaría su contracción a la preparación de su defensa en el proceso que se le sigue. Pero este aserto cae por su propio peso cuando la suspensión es dispuesta sin goce de haberes, caso en que el acusado deberá transitar su defensa procurando al mismo tiempo encontrar trabajo para garantizar su sustento y el de su familia durante esos meses. Por lo demás, se trata este de un argumento puramente voluntarista, pues la Constitución no está hecha para la comodidad o incomodidad del acusado.

*c) Constituye una facultad implícita del Congreso.*

Desde este punto de vista, se concibe a la suspensión como una garantía para el funcionamiento de la finalidad del juicio político que es poder llevar adelante el proceso político sin trabas de las cuales se verían entorpecidas por la acción del enjuiciado, quien tiene a su cargo el manejo de los asuntos, de los papeles y demás cuestiones por cuya acción sirve de prueba para el que se lo está juzgando<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Intervención de los Senadores Jorge Yoma y Ernesto Sanz en el juicio político contra el juez Antonio Boggiano. Conf. Gelli, María Angélica y Sancinetti, Marcelo, ob. cit., pp. 524 y 529 respectivamente.

<sup>48</sup> Fue este el argumento empleado por la Comisión de Negocios Constitucionales para solicitar la suspensión en sus funciones del juez Pizarro en 1892, cuyo asunto trataré en detalle más adelante. Conf. intervención del miembro informante de la Comisión, Diputado Manuel Gonet en la sesión del 18 de noviembre de 1892. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados –en adelante “DSD”– 1892, Vol. 2, p. 243. En este sentido, el diputado Manuel Gonet explicaba que: “[e]n todos los casos, el juez acusado tendrá un número suficiente de expedientes para entorpecer la acción de la justicia; porque precisamente la acusación de la comisión acusadora es formando capítulo sobre los expedientes que estaban actualmente en el juzgado de ese juez” *Ibidem*, p. 250.

Quien puede lo más, se dice, puede lo menos<sup>49</sup>. Afirmar que pudiendo el Senado destituir y hasta inhabilitar a un sujeto sometido a juicio político para ocupar cargo de honor, de confianza o a sueldo de la Nación, es competente también para suspender preventivamente en el ejercicio de sus funciones, ya que es contrario a la inteligencia de las normas contenidas en nuestra Constitución entender que si no lo establece expresamente, no puede ejercerse esta facultad. De esta forma, es contrario a toda lógica afirmar que el Senado puede destituir pero no puede suspender<sup>50</sup>.

*d) Existen situaciones que justifican la urgencia de la separación del cargo.*

Afirma Quiroga Lavié que “[s]i bien la Constitución no prevé la posibilidad de suspensión preventiva del acusado durante el trámite del juicio, ello no podrá ser considerado inconstitucional debido a que la gravedad de los hechos denunciados y su verosimilitud pueden afectar la legitimidad del desempeño de los enjuiciados, en desmedro de las instituciones republicanas”<sup>51</sup>. Es esta también la postura de Ekemekdján, quien entiende que hay situaciones tan graves que la fuerza de los hechos requiere que se aparte de su cargo al acusado para “evitar de este modo que borre las huellas de su delito”<sup>52</sup>. En igual sentido, afirma Bidegain: “[p]ueden darse situaciones en que resulte conveniente que, si el acusado no se aparta voluntariamente, se lo suspenda, especialmente cuando los términos de la acusación lesionan seriamente el prestigio o ponen en duda la capacidad intelectual o moral de aquel”<sup>53</sup>. Se afirma así-

<sup>49</sup> Armagnague, Juan Fernando, ob. cit., p. 167.

<sup>50</sup> Fundamentos del proyecto de resolución del Senado de la Nación en el juicio político seguido contra el juez Antonio Boggiano. Gelli, María Angélica y Sancinetti, Marcelo, ob. cit., p. 510.

<sup>51</sup> Quiroga Lavié, Humberto, *Constitución de la Nación Argentina Comentada*, 3° ed., p. 316, Bs. As., Zavalía, 2000.

<sup>52</sup> Ekemekdjian, Miguel Ángel, ob. cit., T. IV, núm. 514, p. 240.

<sup>53</sup> En este sentido: Bidegain, Carlos María, ob. cit., T. IV., núm. 755, p. 188. Aunque me deja la duda de si este fundamento es de lege data o de lege ferenda; de lege ferenda: Bielsa, Rafael, *Derecho Constitucional*, 3° ed., núm. 253 ter, p. 608, Bs. As., Depalma, 1959.

mismo que “[l]a razón de que es procedente la suspensión radica en que muchas veces, la prueba de la responsabilidad se encuentra en poder del funcionario enjuiciado, pudiendo este entorpecer la labor investigativa, ya que el acusado puede presentar obstáculos a la labor de las cámaras”<sup>54</sup>.

### III. Argumentos en contra de la viabilidad

Tengo ahora que examinar los argumentos que se exponen para rechazar esta facultad los que, prolijamente escudriñados, pueden sistematizarse en tres.

#### *a) La Constitución no prevé la posibilidad de suspensión.*

Es este el más sólido y remanido argumento al que recurren los detractores de la suspensión preventiva del acusado. No hallándose prevista tal posibilidad significa para algunos que “la Constitución no permite tan importante decisión”<sup>55</sup>, debiendo concluirse que la voluntad del Constituyente ha sido a este respecto la de no autorizarla<sup>56</sup>. En este sentido, afirma Joaquín V. González: “[e]s admitido por algunos autores que desde este momento [se refiere a la aprobación de la acusación por la Cámara de Diputados], quedando el acusado suspendido en sus funciones, puede ser arrestado por la Cámara; pero otros contestan que eso importaría colocar al Presidente, que es un poder coordinado y factor del Gobierno Federal en su esfera, simplemente en manos de una mayoría hostil en las dos Cámaras. *Dados los términos y espíritu*

---

<sup>54</sup> Sarmiento García, Jorge H. (Dir.), *Derecho Público*, 2<sup>o</sup> ed., p. 399, Bs. As., Ciudad Argentina, 1998.

<sup>55</sup> Conf. Sagüés, Néstor Pedro, ob. cit., § 631, p. 444; MIDÓN, Mario M., ob. cit., p. 640.

<sup>56</sup> Conf. Linares Quintana, Segundo V., ob. cit., núm. 7940, pp. 468 y 469.

*de nuestra Constitución, parece que no podría resolverse por la primera doctrina*<sup>57</sup>.

El funcionario sometido a juicio político, debe permanecer en el ejercicio de sus funciones a menos que la suspensión sea decretada por su superior jerárquico<sup>58</sup>, si es que estuviera constitucionalmente facultado para hacerlo, mas nunca por el Congreso. No hay por la Constitución otro medio de separar de su cargo a los que son pasibles de juicio político –se explica– como no sea por el “fallo” del Senado<sup>59</sup>.

*b) La suspensión entraña una pena anticipada.*

Un segundo motivo para resistirla procede de que la suspensión del acusado entraña para algunos una pena anticipada, y deviene por tanto en una forma de prejuzgamiento. Es este el criterio de Vicente Gallo –al que adhiere González Calderón–, quien estudiando tempranamente nuestra institución entendió que la suspensión tiene el carácter de una pena, y decretarla implicaría prejuzgar sobre la culpabilidad del acusado<sup>60</sup>, prejuzgamiento que resulta incompatible con el art. 18 de la CN por cuanto viola el principio de inocencia<sup>61</sup>. Coincidentemente con ello, afirma Ordronaux en la doctrina americana: “[c]onsiderando el hecho de que un juicio político [impeachment] presupone una acusación por una ofensa o un delito, en cuyo caso la ley siempre presume la inocencia a la culpabilidad, no parece haber ningún motivo que justifique, aun por hipótesis, la suspensión en el cargo de quien

<sup>57</sup> González, Joaquín V., ob. cit., núm. 504, p. 477. La bastardilla no corresponde al original.

<sup>58</sup> Bidart Campos, Germán J., ob. cit., T. III, p. 195; Midón, Mario M., ob. cit., p. 640 quienes entienden aplicable la suspensión para el Jefe de Gabinete y los Ministros del Poder Ejecutivo si así lo dispone el Presidente de la Nación como superior jerárquico de ellos.

<sup>59</sup> González Calderón, Juan A., *Derecho Constitucional Argentino*, 3° ed., T. III, núm. 1470, p. 366, Bs. As., Lajouane, 1931.

<sup>60</sup> Gallo, Vicente, ob. cit., p. 306; González Calderón, Juan A., ob. cit., T. III, núm. 1470, p. 367.

<sup>61</sup> Conf. Padilla, Miguel, ob. cit., p. 1 y sigs.

aun no ha sido condenado. Sería una separación de todas las reglas establecidas en jurisprudencia que una parte pudiera ser castigada por un crimen del cual no ha sido convicta”<sup>62</sup>.

Quienes rechazan este criterio, entienden que el Senado no impone penas, sino que tan sólo destituye e inhabilita<sup>63</sup>.

Estimo que este argumento no resulta del todo sólido por cuanto acaballarse en él presupondría, por una actitud de honestidad intelectual, desconocer la validez constitucional de las medidas cautelares y, particularmente, de la prisión preventiva.

*c) La suspensión preventiva no autorizada constitucionalmente afecta la inamovilidad del magistrado.*

Se ha señalado asimismo que la suspensión preventiva es improcedente ya que al no estar prevista afecta la división de las funciones del poder a través de la privación anticipada del ejercicio del cargo ejecutivo o judicial –según el caso– por parte del órgano legislativo a través de una medida no autorizada por la Constitución. Es este el criterio de Segundo Linares Quintana al explicar que: “[e]l Presidente y el Vicepresidente de la Nación no [pueden ser suspendidos], desde que por imperio de la Ley Suprema son elegidos por un período de seis años [cuatro hoy día], salvo la remoción por el juicio político (arts. 77 y 86) [hoy 90 y 99]. Los jueces conservan sus cargos mientras dura su buena conducta, si antes no son separados por dicho enjuiciamiento (art. 96) [hoy 110]; y los Ministros del Poder Ejecutivo son nombrados

<sup>62</sup> Conf. Ordranax, John, *Constitutional Legislation in the United States: Its Origin, and Application to the Relative Powers of Congress, and of State Legislatures*, pp. 444 y 445, Philadelphia, T. & J. W. Johnson & Co., 1891.

<sup>63</sup> Conf. Armagnague, Juan F., ob. cit., p. 167. Pero no hay duda alguna de que la inhabilitación para ocupar cargos públicos prevista por el art. 60 CN es una pena (art. 5 Cód. Penal). Sobre el carácter de esta medida es interesante ver el voto del juez Zaffaroni en el caso “Maza”, cuya lectura recomiendo especialmente, aun cuando no comparto el fondo de su decisión. Conf. CSJN, 6/10/2009, “Maza, Ángel E. s/ amparo medida cautelar”, Expte. M. 1514. XLIII.

por el Presidente de la Nación, y excepto su remoción por el juicio político, solamente pueden ser removidos por el mismo poder que los designa (art. 86, inc. 10) [hoy 99, inc. 7]. La suspensión de cualquiera de estos funcionarios públicos [en referencia al Presidente, el Vicepresidente, los jueces y Ministros del Poder Ejecutivo], afectaría sustancialmente la división de poderes, aparte de que comportaría el ejercicio de una atribución no concedida por la Ley Suprema”<sup>64</sup>.

Esta posición fue defendida con anterioridad por John Norton Pomeroy en la doctrina americana afirmando que: “[e]l Presidente, vicepresidente y los jueces mientras exista su cargo se hallan puestos por la Constitución en una posición completamente independiente de la legislatura; la duración en sus cargos es fija; ellos, al igual que el Congreso derivan su autoridad de la Ley Fundamental; el único modo de removerlos es mediante acusación, juicio y sentencia”<sup>65</sup>.

Es también este el criterio de Fayt, especialmente con relación a la garantía de inamovilidad de los jueces (art. 110 CN) quien afirmó que con la suspensión preventiva de un magistrado “[s]e viola la garantía de la inamovilidad y con ella la independencia del Poder Judicial y se disminuye la seguridad jurídica si se admite que el Senado, exorbite el art. 52 [hoy 59] de la Constitución Nacional y suspenda en sus funciones al juez, encausado políticamente, pues avanza sobre el Poder Judicial, cercena una garantía y se atribuye una facultad que no le ha sido asignada por la Constitución Nacional”<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Linares Quintana, Segundo V., ob. cit., T. 9, núm. 7940, p. 469.

<sup>65</sup> Pomeroy, John Norton, *An introduction to the Constitutional Law of the United States*, § 728, p. 494, New York, Hurd and Hughton, Cambridge riverside press, 1868.

<sup>66</sup> Fallos: 316:451 (1993), 470. Este pronunciamiento es objeto de estudio en el capítulo XI de este trabajo.

*d) La reforma del '94 no acordó tal facultad habiendo practicado expresas reformas a la institución.*

La reforma Constitucional del año '94 se hallaba expresamente habilitada para reformar las cuestiones atinentes al instituto del juicio político, pues así lo autorizaba el art. 2 inc. a) de la ley 24.309 declarativa de la necesidad de la reforma constitucional. Los Convencionales constituyentes introdujeron reformas al actual art. 53, incluyendo entre los funcionarios enjuiciables al Jefe de Gabinete de Ministros, y excluyendo a los jueces inferiores. En tal sentido, no sólo no introdujeron la facultad de suspender, sino que expresamente se la dieron al jurado de enjuiciamiento cuando juzga a los magistrados inferiores (art. 114, inc. 5 CN). Con tal premisa, se entiende que los funcionarios del artículo 53 CN no pueden ser suspendidos porque se incorpora una causal que les impide desempeñar su función constitucional que carece de todo aval normativo en la Ley Fundamental<sup>67</sup>.

#### **IV. Jurisprudencia parlamentaria nacional**

Desde 1854 a la fecha, el Senado de la Nación, constituido en Tribunal de Juicio Político, ha decretado la suspensión preventiva de los funcionarios acusados en 21 oportunidades, todos ellos jueces. La nómina de casos, es la siguiente: Mariano Aurrecochea, Valentín Arroyo, Rafael de Allende, Ramón Costa, José Antonio de Oro, Barraco Mármol, Alberto Oscar Nicosia, Luis Armando Balaguer, María Rosa García Foucault, Julio Fernando Correa, Gerardo Walter Rodríguez, Juan Carlos Vera Ocampo, Carlos Jorge Branca, Francisco Trovato, Beatriz Marino, Hernán Bernasconi, Jorge Pisarenco, Norberto Oyarbide, Guillermo Tiscornia, Eduardo Moliné O'Connor y Antonio Boggiano.

<sup>67</sup> Conf. Badeni, Gregorio, *Tratado de Derecho Constitucional*, 2° ed., T. II, núm. 537, p. 1183, Bs. As., La Ley, 2006. En igual sentido: Padilla, Miguel, ob. cit., p. 2.

Los antecedentes parlamentarios nacionales han admitido desde temprano la suspensión del funcionario sometido a juicio político. Reseñaré los precedentes más significativos anteriores a 1983.

### a) Caso “Palma”

La primera vez que se trató el asunto fue en el juicio político seguido contra el juez federal de Mendoza Juan Palma –el primero de nuestra historia– en el año 1868. En esa oportunidad el Senado decidió borrar de su proyecto originario un artículo que disponía la suspensión del magistrado<sup>68</sup>.

### b) Caso “Pizarro”

Recién veinticuatro años más tarde volvió a consideración del Congreso el asunto en el juicio político seguido contra el juez de la Capital Ángel Pizarro. La Comisión de Negocios Constitucionales, integrada entre otros diputados, por el doctor Antonio Bermejo, aconsejó la suspensión del juez<sup>69</sup> el que, luego de un breve debate, fue acompañado por la Cámara<sup>70</sup>, pero esta fue rechazada por el Senado considerando que carecía de facultades para acordarla en la medida de que el juez no obstruyera la investigación<sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> Conf. Armagnague, Juan F., ob. cit., p. 161.

<sup>69</sup> El dictamen, en un artículo único, decía así: “[c]onjuntamente con el capítulo de acusaciones, solicítese del honorable senado suspenda al señor juez doctor Pizarro en el ejercicio de sus funciones, mientras dure la sustanciación del proceso político que le ha iniciado la honorable cámara de diputados.” Conf. DSD, 1892-2, 242.

<sup>70</sup> *Ibidem*, p. 250.

<sup>71</sup> La resolución del Senado de la Nación en este caso, de doce considerandos, se encuentra integralmente transcrita entre los asuntos entrados en la sesión del 16 de diciembre de 1892 de la Cámara de Diputados. Conf. DSD, 1892-2, pp. 575 y 576.

**c) Caso “Aurrecochea”**

Pero es en el año 1899 que se registra el primer precedente parlamentario en que el Senado de la Nación dispuso la suspensión de un funcionario: fue en el juicio político seguido contra el juez federal de La Plata Mariano S. de Aurrecochea. En esa oportunidad, el diputado Eleodoro Lobos, en nombre de la comisión acusadora solicitó la suspensión del acusado. Se le imputaba al juez mal desempeño y delito en ejercicio de las funciones. Así la acusación votada por la Cámara de Diputados le imputaba entre otros cargos al magistrado: 1) falta de competencia para el buen desempeño de sus funciones; 2) abandono en el cumplimiento de sus deberes, habiendo dictado sentencias definitivas y actos interlocutorios contra el texto expreso de la ley y contras las constancias obrantes en las causas; 3) haber retardado con providencias de oficio innecesarias y perjudiciales a los litigantes el procedimiento expedito que la ley prescribe para los juicios de expropiación; 4) haber afirmado la existencia de hechos falsos en causas sobre falsificación de billetes; 5) haber pretendido remuneración de los litigantes en el ejercicio de sus funciones y hecho promesas contrarias a sus deberes para obtener el conocimiento de asuntos iniciados ante otra jurisdicción; 6) haber encargado a sus secretarios y abogados que litigan ante su juzgado el estudio y redacción de sus sentencias; 7) haber incurrido en irregularidades y delitos en la administración y distribución de los fondos de la lotería nacional<sup>72</sup>.

El Senado de la Nación, luego de una deliberación, dictó en la sesión del 12 de julio de 1899 la suspensión del acusado<sup>73</sup> y, el 1º de septiembre de ese mismo año, lo destituyó.

---

<sup>72</sup> Conf. DSS, 1899, p. 269.

<sup>73</sup> La resolución del Senado en este sentido, con las correcciones propuestas durante el tratamiento en particular expresa: “[o]ída la petición de la Cámara de Diputados, formulada por intermedio de la Comisión Acusadora, en que se solicita la suspensión del juez federal de sección, doctor Mariano S. de Aurrecochea, el Senado constituido en tribunal resuelve: 1º- Suspender en sus funciones al juez federal de sección de la Provincia de Buenos Aires, doctor Mariano S. de Aurrecochea [durante el presente juicio]. 2º- Comuníquese [a quienes corresponda].” *Ibidem.*, p. 274.

**d) Caso “Arroyo”**

En 1919 se registra un segundo precedente: el del juez federal de Chubut Valentín Arroyo en que el Senado dispuso la suspensión.

El magistrado había sido acusado bajo la causal de mal desempeño, concretamente por poseer deficiente preparación y conocimientos para el ejercicio del cargo. Se le imputó así haber cometido actos incomprensibles como vender por 500 pesos ropa a su lavandera y denunciarla ulteriormente por hurto. El magistrado fue finalmente destituido de su cargo el 16 de septiembre de 1919.

**e) Caso “Allende”**

Al año siguiente se encuentra otro precedente: el del juez federal de La Pampa Rafael de Allende. Se le imputaba al magistrado entre otros cargos abuso de autoridad, mal desempeño, ausencias reiteradas, nombramientos ilegales y prevaricato. El Senado de la Nación lo suspendió en la sesión del 28 de septiembre de 1920, siendo finalmente destituido el 21 de septiembre de 1921.

**f) Caso “Costa”**

En ese mismo año tiene lugar otro proceso interesante, el del juez federal de Salta Ramón Costa. El magistrado fue suspendido preventivamente en el cargo por mal desempeño. Pero la particularidad que presenta este caso es que el magistrado resultó suspendido por hallarse física e intelectualmente imposibilitado de continuar en sus funciones.

**g) Caso “Oro”**

En 1923 el Senado volvió a echar mano a esta medida en el juicio político seguido contra el Juez de Instrucción de la Capi-

tal Federal José Antonio de Oro. La Comisión acusadora designó para sostener la acusación ante el Senado al entonces Diputado Roberto M. Ortiz, quien solicitó en la sesión del 21 de junio de 1923 como medida previa la suspensión preventiva sin goce de haberes contra el juez<sup>74</sup>. Los cargos que le imputó la Cámara de Diputados Fueron delitos en el ejercicio de la función (malversación de caudales públicos) y mal desempeño.

El Senador Aybar Auguier solicitó la suspensión del juez. La postura fue resistida –parcialmente resistida– por el Senador Vicente Gallo, el mismo que dedicó su tesis doctoral al juicio político, cuya obra se cita en este trabajo, rechazando enfáticamente la suspensión. Señaló este legislador: “[e]n mi concepto no está institucionalmente autorizada la suspensión (...) tal medida no procede en el orden nacional.”<sup>75</sup> El Senador Llano replicó que sí el Senado estaba facultado para disponer la suspensión. El Senador Melo reconoció que no existía disposición alguna que contemple el caso de la suspensión, pero afirmó que “es evidente que esa facultad está implícita en la Constitución”<sup>76</sup>.

Finalmente, el Senado de la Nación, resolvió la suspensión del magistrado.

## **h) El juicio político de 1947 a la Corte Suprema**

Durante el inicuo proceso seguido contra tres jueces de la Corte Suprema y el Procurador General<sup>77</sup> en 1947 la Cámara de Diputados solicitó la suspensión de los magistrados, pero el Senado no se expidió, de modo que los jueces continuaron en sus cargos hasta el momento de su destitución<sup>78</sup>.

---

<sup>74</sup> Conf. Senado de la Nación, sesión del 21 de junio de 1923, DSS, 1923-I, p. 177.

<sup>75</sup> *Ibídem*, sesión del 17 de julio de 1923, p. 248.

<sup>76</sup> *Ibídem*.

<sup>77</sup> Omito la inclusión de Roberto Repetto, quien renunció el 24 de abril de 1946 antes de que la Cámara de Diputados votase su acusación.

<sup>78</sup> El juicio político se inició con la acusación por parte de la Cámara de Diputados el 19 de

**i) Caso “Barraco Mármol”**

En la sesión del 15 de octubre de 1948 el Senado decretó la suspensión contra el magistrado. Más tarde la Cámara Alta terminó abdicando su jurisdicción el 30 de septiembre de 1949 con motivo de la sanción de la reforma Constitucional de ese año que quitaba competencia al Senado para el juzgamiento de los jueces inferiores, sometiéndolos a un Tribunal de Enjuiciamiento.

**j) Caso “Klappenbach”**

Finalmente, en el caso Klappenbach la comisión acusadora de la Cámara de Diputados, encabezada por el diputado Domingorena, se negó expresamente a solicitar la suspensión del juez entendiéndolo que no tenía facultades constitucionales para ello<sup>79</sup>.

Hay consenso en que los artículos en que la Ley Fundamental regula el juicio político han sido extractados de la Constitución de 1819 y 1826 de manera inmediata, con excepción del artículo 53 que, tras la reforma de 1860, está parcialmente tomado de la Constitución de Nueva Granada<sup>80</sup>, y de manera mediata de la Constitución de los Estados Unidos<sup>81</sup>. Pero no hay duda alguna de que, en esta institución, todos los caminos conducen al derecho inglés. Analizaré entonces los tres antecedentes, comenzando por este último.

---

Septiembre de 1946 y se extendió hasta el 30 de abril de 1947 con la sentencia destitutoria del Senado.

<sup>79</sup> Conf. Senado de la Nación, sesión del 8 de octubre de 1959, DSS, 1959, p. 10.

<sup>80</sup> Tal como aparece reconocido en el N° 6 de “El Redactor”. Conf. Ravnigani, Emilio, *Asambleas Constituyentes Argentinas (1810-1898)*, T. IV, pp. 980 y 983, Bs. As., Peuser, 1937. También lo confirma así Domingo Faustino Sarmiento al informar la reforma propuesta durante el tratamiento en particular en la Convención del Estado de Buenos Aires, *Ibidem*, p. 857. En igual sentido: Montes De Oca, Manuel Augusto, *ob. cit.*, T. II, p. 208.

<sup>81</sup> Vedia, Agustín de, *ob. cit.*, núm. 195, p. 175.

## V. El impeachment en Inglaterra

Aun cuando las raíces culturales de esta institución puedan ser todavía más profundas<sup>82</sup>, es el derecho inglés quien, con la fisonomía más similar a la actual, firmó la partida de nacimiento del juicio político bajo el decimoquinto año del Reinado de Eduardo III el 30 de abril de 1376<sup>83</sup>. El procedimiento nació como un privilegio parlamentario para contrapesar el poder de la Corona por la que el Parlamento Británico vindicaba su autoridad enjuiciando la conducta pública de los funcionarios reales<sup>84</sup>. En aquella oportunidad la Cámara de los Lores, a instancias del “impeachment”

<sup>82</sup> Aunque es de raíz anglosajona, el impeachment es la evolución de un procedimiento ancestral derivado de las viejas civilizaciones. En una primera época, todos los juicios eran sustanciados ante una asamblea de ciudadanos de la tribu o del estado. En una segunda etapa, los casos ordinarios, tanto los civiles como criminales, fueron juzgados por cortes creadas a tales fines, pero el viejo sistema quedó en pie para los asuntos de gran importancia pública. Fue así como se juzgó en Atenas el ostracismo en donde todos los ciudadanos de la polis votaban la condena contra el inculcado, como en Roma todo acusado del delito a la pena capital tenía derecho a ser juzgado por su pares, y en Germania, en los tiempos de Tácito, los delitos con pena capital eran juzgados por “el Gran Consejo” mediante un procedimiento análogo al de una apelación ante la Cámara de los Lores británica.

<sup>83</sup> Aunque se venían practicando procedimientos similares desde el período de Eduardo I, existe consenso en torno a esta fecha como punto de partida del ejercicio de esta función por parte del Parlamento Británico en el sentido que en esta fecha adquirió fisonomía definitiva la institución. Las fuentes inglesas que así lo indican son: Erskine May, Thomas Sir., *Traité des Lois, Priviléges, Procederes et Usages du Parlement*, T. 2, p. 307, nota 1., de la 11° ed. inglesa traducida al francés por Joseph Delpech, Paris, V. Giard & E. Brière, 1909; Hallam, Henry, *The Constitutional History of England form the accession of Henry VII to the death of George II*, T. I, pp. 350 y 351, New York, W. J. Widdleton Publisher, 1867; Ridges, Edward Wavell, *Constitutional Law of England*, 3° ed., p. 237, London, Stevens & Sons, Limited, 1922. Entre los autores americanos: Cushing, Luther Stearns, *Elementos de la ley y prácticas de las asambleas legislativas en los Estados Unidos de América*, traducido por Nicolás Antonio Calvo, T. III, núm. 2535, p. 205, Bs. As., La Universidad, 1887; Ordronaux, John, ob. cit., p. 439; Paschal, George W., *La Constitución de los Estados Unidos explicada y anotada*, trad. española por Clodomiro Quiroga, T. 2, núm. 319, p. 390, Bs. As., Félix Lajouane, 1888; Foster, Roger, *Commentaries on the Constitution of the United States*, Vol. I, § 87, p. 507, Boston, the Boston Book Company, 1895. En la doctrina nacional: Badeni, Gregorio, ob. cit., núm. 549, p. 1603; Fayt, Carlos S., *Nuevas Fronteras del Derecho Constitucional*, p. 315, Bs. As., La Ley, 1995; Sarmiento García, Jorge, ob. cit., p. 396. También: Salgado Pesantes, Hernán, ob. cit., p. 388.

<sup>84</sup> Antes del impeachment, la Cámara de los Lores juzgaba al acusado –ya sean pares o comunes– sin acusación previa de la Cámara de los Comunes, quien no intervenía. Conf. Cushing, Luther S., ob. cit., núm. 2535, p. 305.

formulado por los comunes, decidió destituir a Lord Latimer del cargo de Tesorero de la Corona como consecuencia de la mala administración que estaba haciendo de los fondos reales, aprovechando la complicidad de un prestamista –Richard Lyon, que fue encarcelado– y la concubina del anciano monarca Alice Peirce, quienes con su conducta, habían llevado prácticamente a la quiebra a la Corona<sup>85</sup>.

Los procedimientos de acusación continuaron –según Hallam– hasta 1449 en donde se enjuició a Michael de la Pole –Duque de Suffolk–. Con excepción del impeachment a Stockesley –Duque de Londres–, la institución tuvo un interregno durante los Reinados de Eduardo IV, Enrique VII, Enrique VIII, María Estuardo e Isabel I. Pero despertó nuevamente durante el reinado de Jacobo II –uno de los más corruptos de la historia inglesa– enjuiciando y destituyendo a Giles Monpesson<sup>86</sup>. Desde ese entonces, se hizo un uso seguido de esta herramienta para destituir a los funcionarios de la Corona y sus cómplices por la gran corrupción imperante en esa época<sup>87</sup>. Se aplicó por última vez el 12 de junio de 1806 contra Lord Melville, Tesorero de la Marina, quedando desde entonces inaplicable como consecuencia de la consolidación del sistema de gabinete<sup>88</sup>, que agilizaba el mecanismo de separación de los ministros de la corona bastando con el retiro de la confianza o, directamente, con el voto de censura.

<sup>85</sup> El contenido del debate en aquella oportunidad, según las actas parlamentarias que recopila Cobbett en su obra, fue corto y de la siguiente manera: “Bajo estos artículos fueron acusados por los comunes, Rd. [Richard] Lyon, mercader de Londres y prestamista del Rey, y Lord Latimer, su tesorero, quien fue encarcelado, y privado de sus derechos, y declarado incapaces de ocupar cualquier cargo de parte del Rey o integrar su consejo o corte, además sus bienes muebles quedaron en manos del Rey.” Conf. Cobbett, William (ed.), *Parliamentary History of England*, Vol. I, Col., 141 y 142, Londres, imp. de Thomas Curson Hansard, 1806.

<sup>86</sup> Hallam, Henry, ob. cit., T. I, pp. 350 y 351.

<sup>87</sup> Entre 1620 y 1688 hubieron, según Cushing, más de 40 casos. Cushing. Luther S., ob. cit., núm. 2538, p. 306.

<sup>88</sup> Ha sido esta la última vez en que se sustanció el impeachment en aquel país. Se intentó ponerlo en marcha nuevamente en 1967, pero en vano.

En ninguna de las obras clásicas del derecho inglés antiguo se da cuenta de que el Parlamento estuviera facultado para disponer la suspensión del funcionario enjuiciado. Los historiadores ingleses, que describen con cierta prolijidad los antecedentes y los casos, no han reportado nada al respecto. A esa conclusión puede arribarse consultando las obras de –a mi criterio– los tres autores más importantes de Inglaterra: Thomas Macaulay, Henry Hallam<sup>89</sup>, y Thomas Erskine May.

Es también esta la conclusión que se colige de las obras más clásicas de los juristas ingleses. William Blackstone<sup>90</sup> no considera tal posibilidad, ni da cuenta de la existencia de algún precedente parlamentario que la haya aplicado.

Pero hay dos cuestiones que tornan nebulosa y abigarrada la afirmación antedicha. La primera es que durante la tramitación del impeachment, en muchos casos el Parlamento ha dispuesto el arresto del acusado. Jefferson, Anson, Erskine May, Paschal, Cushing, y Ordronaux, con relatos coincidentes, dan cuenta de que el Parlamento contaba con ciertas facultades a las que podrían denominarse “preventivas”. Jefferson describe con precisión el procedimiento de impeachment en Inglaterra. En lo que es objeto de este trabajo, señala que luego de la acusación por los Comunes, y ya en la Cámara de los Lores “... el personero expone que se presentarán los artículos, y pide que el delincuente sea separado de su asiento, o sea puesto en custodia, o que los Pares den orden para que comparezca (...) Si se presenta y la causa es capital responde

<sup>89</sup> Hallam, Henry, ob. cit., T. I, pp. 350/352 (Proceedings against Mompesson, Michell, John Bennet y Field); 352/353 (Proceedings against Lord Bacon); 364/365 (Impeachment of Middlesex).

<sup>90</sup> Blackstone, William Sir, *Commentaries on the laws of England in four Books*, 7° ed., T. IV, pp. 259/261, Oxford, printed for William Strahan, Thomas Cadell, and Daniel Prince at the Clarendon Press, 1775. Entre los autores americanos, Cushing –siguiendo a Erskine May– describe con bastante precisión en su interesante obra el procedimiento del impeachment en Inglaterra. Mas no existe en ella ninguna práctica parlamentaria reseñada que dé cuenta de la suspensión en el cargo del acusado en aquel país. Cushing, Luther Stearns, ob. cit., T. III, núms. 2535 a 2553, pp. 305 a 312.

bajo custodia: mas no cuando la acusación es general. No puede ponerse bajo custodia, sino por acusaciones especiales. Cuando sólo es caso de ofensa responde el [Lord] desde su puesto, y el comunero desde la barra y no en custodia, a menos que en la respuesta encuentren causa los [Lores] para que sea custodiado hasta que dé seguridades de presentarse, y de que no se escapará (...) La regla general en la acusación por ofensa es, que la parte debe responder en el mismo estado de libertad o de restricción en que se hallaba cuando los Comunes se quejaron de ella (...) Si previamente había sido puesto en custodia por los Comunes, responde como preso”<sup>91</sup>. Si el acusado es un “par” (un Lord) queda detenido en custodia a la orden de la Cámara; si en cambio es un común, es puesto en custodia por el comisario parlamentario de la Cámara (sargent at arms) y entregado al caballero ujier de la vara negra<sup>92</sup>. Pero, en ambos casos, podía ser dejado en libertad bajo caución si la Cámara de los Lores así lo entendía<sup>93</sup>. Corresponde aclarar aquí que, según Blackstone, los comunes no podían ser juzgados por los Lores por delitos capitales sino tan sólo por faltas graves; los Lores en cambio podían serlo por cualquier causa<sup>94</sup>.

La segunda cuestión que se debe hacer notar gira en torno a un proceso en donde el Parlamento estuvo cerca sí de decretar la medida y que, según el criterio interpretativo con que se lo mire, podría colegirse que así lo hizo. Me refiero al impeachment seguido contra el “Lord Chancellor” Francis Bacon en 1620<sup>95</sup>. Bacon

<sup>91</sup> Conf. Jefferson, Thomas, *Manual de Práctica Parlamentaria para el uso del Senado de los Estados Unidos*, trad. española por Félix Varela, pp. 136 y 137, Nueva York, Henrique Newton, 1826. Una descripción similar expone William Anson. Conf. Anson, William, R., *Loi et Pratique constitutionnelles de L'Angleterre*, traducido al francés por C. Candilón, Vol. 1, p. 421, Paris, V. Girard & E. Briere, 1903. También: Paschal, G., ob. cit., T. 2, núm. 319, p. 391; Ordrónaux, John, ob. cit., p. 444.

<sup>92</sup> Cushing, L. S., ob. cit., núm. 2543, p. 308.

<sup>93</sup> Erskine May, Thomas Sir., ob. cit., T. 2, p. 309; Cushing, L. S., ob. cit., núm. 2543, p. 308.

<sup>94</sup> Blackstone, William Sir., ob. cit., T. IV, p. 259.

<sup>95</sup> Conf. Cobbett, William (ed.), ob. cit., Vol. I, Col., 1247.

había sido acusado por 23 cargos de corrupción por la Cámara de los Comunes; avanzado el proceso, admitió la autoría de los mismos mediante una nota dirigida a los Lores. Luego de ello, la Cámara instó al Rey a que se le retire el “Gran Sello de Inglaterra”, lo que el monarca aceptó y lo que se llevó a cabo el 30 de abril de ese año.<sup>96</sup> Tres días después, el 3 de mayo, la Cámara de los Lores dictó sentencia hallándolo culpable y removiéndolo de su cargo.<sup>97</sup>

Al margen de las dos situaciones reseñadas, los documentos parlamentarios consultados parecen probar que los poderes del Parlamento, manifestados en una serie no interrumpida de ejemplos que abrazan siglos, bajo diferentes reyes, y por diversas administraciones, consistían simplemente en destituir al acusado pero nunca en suspenderlo de su cargo. Así, en los cuatrocientos veintinueve años en que se aplicó el procedimiento del impeachment en ese país, nada indica que se haya dispuesto por sí mismo la suspensión previa del enjuiciado. Y si se dispuso algunas veces el arresto, habría sido como una consecuencia de la acusación, pero no como una parte de ella.

---

<sup>96</sup> Tras la confesión de Lord Bacon, la Cámara de los Lores decidió: “solicitar a su majestad secuestrar los sellos, y rogar a su alteza el príncipe, tenga el agrado de llevar adelante el cometido; que su alteza prontamente se digne a hacerlo; y que el precitado comité de Lores sea designado para asistirlo”, *Ibíd.* El “precitado” comité a que se hace referencia, es el de los 12 Lores que la propia Cámara designó para ir al encuentro de Bacon y solicitarle admita o rechace la autoría del texto por el que se confesaba culpable de los cargos. El 30 de abril, el príncipe reportó por escrito a la Cámara “[q]ue, de acuerdo a su requerimiento, él, juntamente con los Lores que lo acompañaron, instó a su majestad a secuestrar el gran sello del ‘Lord Chancellor’; a lo cual su majestad muy gustosamente accedió, y dijo que él hubiera hecho esto, de no haber sido instado a ello. *Ibíd.*, col. 1247. Los 23 “Articles of Impeachment” contra Francis Bacon obran en cols. 1239 a 1242 de la ob. cit.

<sup>97</sup> *Ibíd.*, cols. 1248/9. Se planteó como sanción accesoria suspenderlo de por vida de sus títulos nobiliarios, lo que fue rechazado.

## VI. El impeachment en los Estados Unidos

### a) Disposiciones constitucionales involucradas

El proceso seguido en Inglaterra pasó a la Constitución de los Estados Unidos, aunque sufrió profundas modificaciones. Se halla reglado en seis cláusulas de su Constitución: por el Art. I, Sección 2, Cláusula 5: “La Cámara de Representantes elegirá a su presidente y demás funcionarios y *tendrá el poder exclusivo de promover juicio político.*”; Art. I, Sección 3, Cláusula 6: “*El Senado estará facultado en forma exclusiva para juzgar en todos los juicios políticos. Cuando se reúnan con este propósito, sus miembros deberán prestar juramento o declaración solemne. Cuando se juzgue al Presidente de los Estados Unidos, el Senado será presidido por el Presidente de la Corte Suprema. Y nadie será condenado sino por mayoría de dos tercios de los miembros presentes*”; Art. I, Sección 3, Cláusula 7: “*En los juicios políticos, el fallo no irá más allá de disponer la destitución y la inhabilitación para desempeñar y gozar de cualquier puesto de honor, de confianza o de remuneración al servicio de los Estados Unidos; pero, sin embargo, la parte condenada será pasible de acusación, proceso, sentencia y castigo, y sometida a ellos conforme a la ley*”; Artículo II, Sección 4: “*El Presidente, el Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán destituidos de sus funciones por juicio político que los condene por traición, cohecho u otros delitos y faltas graves.*”; y el Art. III, Sec. 2, Cláusula 1: “El Presidente (...) tendrá la facultad de conmutar penas y otorgar indultos por delitos cometidos contra los Estados Unidos, *excepto en los casos de juicio político*”.

Como puede colegirse, la Constitución de los Estados Unidos no previó en su letra la suspensión preventiva del acusado, a diferencia de lo que hicieron algunas Constituciones estatales<sup>98</sup>.

---

<sup>98</sup> En este sentido: Dakota del Norte (art. XIV, sec. 190); Dakota del Sur (art. XVI, sec. 5), Rhode Island (art. XI, sec. 1), Carolina del Sur (art. VII, sec. 1), Texas (art. XV, sec. 5); La Florida (art.

## b) Posiciones doctrinarias

Los autores del Federalista, que dedicaron al impeachment dos de los ochenta y cuatro ensayos escritos en favor de la aprobación de la Constitución de los Estados Unidos, nada dicen sobre el asunto<sup>99</sup>. La casi totalidad de las obras clásicas doctrinarias que estudian el tema, con excepción de Pomeroy, Tiffany, Von Holst, Ordranax, Foster y Watson, guardan silencio también en torno a la viabilidad de la suspensión<sup>100</sup>. A igual conclusión se llega con-

---

III, sec. 2), Louisiana (art. 198), Michigan (art. XII, sec. 24), Nueva Jersey (art. VI, sec. 3, solo para los funcionarios judiciales), Nueva York (art. VI, sec. 13, solo para los jueces y una vez votada la acusación). En Arkansas, aunque no estaba expresamente acordada esta facultad, la legislatura la ejerció suspendiendo y arrestando al gobernador Powell Clayton en 1871. Conf. Foster, Roger, ob. cit., Vol I., p. 685.

<sup>99</sup> Conf. Madison, James, Hamilton, Alexander y JAY, John, *El Federalista*, 2º ed. en español por Gustavo R. Velazco, Caps. LXV y LXVI, pp. 277/285, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1957.

<sup>100</sup> Conf. Jefferson, Thomas, ob. cit., pp. 134/142; Rawle, William, *A View of the Constitution of the United States of América*, 2º ed., Cap. XXII, pp. 209/219, Philadelphia, Philip H. Nicklin, 1829; Bayard, James, *A brief exposition of the Constitution of the United States*, pp. 116/117, Philadelphia, Parrish, Dunning & Mears, 1853; Kent, James, *Commentaries on American law*, Vol. I, p. 313, Boston, Little Brown & Company, 1860, quien afirma, refiriéndose al titular del órgano ejecutivo, que si “el Presidente usa la autoridad de su cargo para violar la Constitución o la ley, la Cámara de Representantes puede detenerlo en su carrera, recurriendo al poder de impeachment”; Towle, Nathaniel C., *A history an análisis of the Constitution of the United States*, 2º ed., pp. 78/80, Boston, Little, Brown & Company, 1861; Farrar, Timothy, *Manual of the Constitution of the United States of América*, § 145/147, 493/496 y 507/509, pp. 167/170, 434/438 y 446/447 respectivamente, Boston, Little, Brown & Company, 1867; Paschal, George W., ob. cit., T. 2, pp. 390/401; Story, Joseph, *Comentario sobre la Constitución Federal de los Estados Unidos*, 4º ed. en español por Nicolás Antonio Calvo, T. I, Caps. X y XI, pp. 469/486 y 487/493 respectivamente, Bs. As., imp. La Universidad, 1888; Cooley, Thomas M., *The General Principles of Constitutional Law in the United States of America*, pp. 158/159, Boston, Little, Brown and Company, 1880; Boutwell, George S., *The Constitution of the United States at the end of the first century*, p. 301, Boston, D. C. Heath & Co., 1895; Tucker, John Randolph, *The Constitution of the United States. A critical discussion of its genesis, development, and interpretation*, T. I, § 198 a § 201, pp. 408/425, Chicago, Callaghan & Co., 1899; Campbell Black, Henry, *Handbook of American Constitutional Law*, 3º ed., pp. 136/9, St. Paul, Mineola, West Publishing Company, 1910; Watson, David K., *The Constitution of the United States. It's History application and construction*, T. I, p. 267, Chicago, Callaghan & Company, 1910, quien se limita a reseñar el debate habido en la Convención de Philadelphia al respecto, y al que más adelante me referiré; Willoughby, Westel Woodbury, *The Constitutional Law of the United States*, 2º ed., Vol. II, § 927 a § 934, pp. 1447/51, New York, Baker, Voorhis and Company, 1929; Bidegain, Carlos María, *El Congreso de los Estados Unidos de América. Derecho y Prácticas legislativas*, núms. 318/324, pp. 360/371, Bs. As., Depalma, 1950; Cushing, L. S., ob. cit., núms. 2554 a 2570, pp. 312 a 318; aunque Cushing da cuenta de que hay algunas constituciones

sultando las más modernas<sup>101</sup>.

Joel Tiffany admitió la viabilidad de la suspensión. Expresó así que: “[n]o habiendo la Constitución determinado el modo en que el acusado será llevado al tribunal del senado para enjuiciarlo, ni el modo de proceder en el juicio, ha dejado que el congreso reglamente la materia. El congreso puede determinar por ley si el empleado presidencial será arrestado en virtud de acusación por la cámara, y si por ser arrestado, será considerado incapaz de desempeñar los poderes y deberes de su cargo”<sup>102</sup>.

Foster, Pomeroy y Ordranax, en cambio, que son los autores que con mayor profundidad encararon el asunto en la doctrina americana, se inclinaron categóricamente por la negativa a la suspensión. Dijo en tal sentido el primero de ellos: “[n]o existe ninguna disposición ni autoridad en la Constitución de los Estados Unidos para el arresto del acusado por parte del Senado o su suspensión durante el proceso”<sup>103</sup>. Pomeroy, por su parte, explicó: “[e]l Presidente, vicepresidente y los jueces claramente no pueden ser suspendidos, ni por disposición de la Cámara de Representantes, ni por ley alguna del Congreso. La Constitución ciertamente

---

estaduales que contemplan la suspensión del acusado, conf. núm. 2556; Corwin, Edward S., *La Constitución Norteamericana y su actual significado*, 6° ed. en español por Rafael Demaría, pp. 9/13, Bs. As., Kraft, 1942. Pero es de pensar que podría colegirse que Corwin admite la posibilidad de que el Congreso esté autorizado a conceder tal medida si así lo resolviese por ley si se tiene en cuenta que, del mismo modo, este autor admite que el Congreso estaría habilitado para sacar a los jueces federales de la jurisdicción del Congreso y sujetarlos a la de tribunales especiales de enjuiciamiento creados a tal fin por el Congreso sin necesidad de reformar la Constitución (Ibídem, p. 13) lo que es a mi juicio inadmisibles.

<sup>101</sup>Conf. Tribe, Lawrence S., *American Constitutional Law*, 2° ed., pp. 289/96, Mineola, New York, The Foundation Press, Inc., 1988; Pritchett, C. Herman, *La Constitución Americana*, ed. española, pp. 242/244, Bs. As. TEA, 1959.

<sup>102</sup>Tiffany, Joel, *Gobierno y Derecho Constitucional*, traducción española de Clodomiro Quiroga, § 532, p. 398, Bs. As., imp. La Unión, 1874. Cushing guarda silencio en torno a la suspensión, pero entiende que “[e]l tribunal ante el cual una acusación política se ha presentado, puede dar la orden que sea conveniente, según la ley, para hacer comparecer [a] la parte acusada...” Cushing, Luther S., ob. cit., núm. 2562, p. 315. Fue este el criterio que adoptó el Senado de los Estados Unidos en los primeros casos, como se verá seguidamente, aunque terminó abandonándolo.

<sup>103</sup>Foster, Roger, ob. cit., Vol. I, § 99, p. 611.

no da ningún poder expreso para suspender; mientras la autoridad exista debe provenir de otras fuentes. Un hecho es absolutamente conclusivo sobre el asunto, que no hay ninguna expresión en particular en la Constitución. El Presidente, vicepresidente y los jueces mientras exista su cargo se hallan puestos por la Constitución en una posición completamente independiente de la legislatura; la duración en sus cargos es fija; ellos, al igual que el Congreso derivan su autoridad de la Ley Fundamental; el único modo de removerlos es mediante acusación, juicio y sentencia”<sup>104</sup>. En igual sentido lo explicó Von Holst, afirmando que de admitirse la posibilidad de suspensión se colocaría al Presidente, que es un funcionario coordinador y dentro de su esfera actúa con independencia, en manos de una mayoría hostil en ambas Cámaras.<sup>105</sup>

Pero Pomeroy admite la posibilidad de suspensión de los funcionarios departamentales inferiores –conviene aquí aclarar que en aquel país todos los funcionarios civiles (“civil officers”) son sujetos pasibles de impeachment– desde que estos derivan su cargo no de la Constitución, sino de la ley y, por tanto, por una misma ley, el Congreso podría autoconferirse el poder para suspenderlos<sup>106</sup>.

### c) Criterio de la Suprema Corte

La Suprema Corte de los Estados Unidos guardó silencio sobre el asunto. El único caso en donde la Corte se expidió con relación al juicio político fue “Nixon vs. United States”<sup>107</sup> de 1993. En esa oportunidad, el juez de sección Walter Nixon Jr., mientras se hallaba sometido a acusación, recurrió ante la Suprema Corte por

---

<sup>104</sup> Pomeroy, John Norton, *An introduction to the Constitutional Law of the United States*, § 728, p. 494, New York, Hurd and Hughton, Cambridge riverside press, 1868.

<sup>105</sup> Von Holst, H., ob. cit., § 46, p. 163.

<sup>106</sup> *Ibidem*.

<sup>107</sup> 506 U.S. 224 (1993).

vía de certiorari para cuestionar la constitucionalidad de la regla IX del procedimiento de impeachment sancionada por el Senado. La norma, que ha sido seguida por el art. 6 del Reglamento del Senado de la República Argentina para juicio político, prescribe que la prueba de la defensa debe producirse ante la comisión respectiva, y no ante el pleno de la Cámara, lo que a juicio del juez Nixon resultaba inconstitucional por violar la garantía del debido proceso prescripta por la V Enmienda, ya que no permitía a la defensa sustanciar la prueba delante de todos los senadores que eran sus jueces. La Suprema Corte, por unanimidad y con el voto del juez William Renhnquist y los concurrentes de los jueces Stevens, White, Blackmunt y Souter, resolvió no conocer del asunto declarando que se trataba de una “political question”<sup>108</sup>.

#### **d) Jurisprudencia parlamentaria**

La práctica parlamentaria indica que en alguna oportunidad el Senado de los Estados Unidos dispuso el arresto del acusado. Fue en el primer impeachment contra el Senador William Blount, primera y única vez en que lo hizo. Así, en la sesión del 7 de julio de 1797, y tras exhibirse en el recinto los artículos de acusación votados por la Cámara de Representantes se solicitó la comparencia del Senador.

Tras la estela de este precedente, sin duda tomada de la jurisprudencia parlamentaria inglesa, se propuso nuevamente la detención del acusado en dos procesos más y fue rechazada<sup>109</sup>. El

---

<sup>108</sup>Con relación a la constitucionalidad de la cláusula del artículo 6, puede verse en nuestro país, Badeni, Gregorio, ob. cit., T. II., núm. 537, p. 1183 (ed. 2004). Este autor, ya había planteado la inconstitucionalidad al actuar como abogado de la defensa del juez Moliné O'Connor en el juicio político sustanciado contra él.

<sup>109</sup>Conf. Farrar, Timothy, ob. cit., § 146, p. 169, nota 1, quien luego de dar cuenta de que en el impeachment seguido contra el Senador William Blount, en 1797, el Senado admitió su comparencia mediante un abogado, sostiene que “nada puede inferirse de esta acción en contra del derecho que le asiste al Senado de tomar en custodia al acusado, con o sin una comparencia voluntaria en la citación.”

primero de ellos fue en el impeachment sustanciado contra el juez de sección por New Hampshire John Pickering. En dicha oportunidad, el comité del Senado designado para investigar los cargos contra el Juez, en lo que aquí interesa, dictaminó el 3 de enero de 1804 que: “el comité piensa que no hay ninguna atribución constitucional que permita al Senado tomar en custodia, o detener a la persona enjuiciada; y que solo una notificación a la parte acusada, con una copia de la acusación, es todo lo que el proceso exige en el caso”<sup>110</sup>. A igual solución se llegó en el impeachment seguido contra el juez James Peck. Cuando la Cámara de Representantes solicitó su comparencia compulsiva a fin de notificarle los artículos de acusación, resolvió nuevamente en la sesión del 27 de abril de 1830, ordenar la notificación de la acusación por secretaría parlamentaria<sup>111</sup>.

Al margen del alcance de estos precedentes, el Senado de los Estados Unidos nunca dispuso la suspensión del funcionario enjuiciado. No adoptó esta medida ni siquiera en el impeachment seguido contra el juez West Humphreys, quien en julio de 1861 se unió a la Confederación y abandonó el cargo de juez de sección de Tennessee —que ocupaba desde 1853— al comenzar la guerra de secesión para unirse a la Confederación y aceptar la designación de juez de distrito que le hiciera el gobierno de Jefferson Davies, pero sin renunciar a aquel cargo<sup>112</sup>.

---

<sup>110</sup>Hinds, Asher C., *Hinds' precedents of the House of Representatives of the United States: including references to provisions of the Constitution, the laws, and decisions of the United States Senate*, Vol. III, núm. 2324, pp. 686 y 687, Washington, Government printing office, 1907.

<sup>111</sup>Ibídem, p. 782. Cushing, que es entre los autores americanos quien mejor describe el procedimiento de impeachment, da cuenta también de esto señalando que “cuando los artículos de la acusación están así presentados, el Senado, hace citar la persona acusada, para que comparezca ante la Cámara, a responder a los cargos hechos. La citación es servida por el *sargeant at arms* de la Cámara de Senadores y da cuenta, bajo juramento, de haberlo efectuado.” Cushing, L. S., ob. cit., núm. 2564, p. 316. La bastardilla corresponde al original.

<sup>112</sup>García Mansilla, Manuel José, *Historia del Impeachment a los jueces federales en los Estados Unidos*, en Santiago (h), Alfonso (Dir.), *La Responsabilidad judicial y sus distintas dimensiones*, T. I, p. 569 y sigs., Buenos Aires, Abaco, 2006.

La única vez en que cobró fuerza la idea de la suspensión preventiva fue en el impeachment seguido contra el Presidente Andrew Johnson en 1868. Fue así que en la sesión del 5 de marzo de ese año uno de los principales promotores de la acusación contra el Presidente, el Senador por Massachusetts Charles Summer, mocionó que el primer magistrado fuera suspendido preventivamente en el cargo, argumentando para ello que los autores de la Constitución contemplaron tal posibilidad. Summer fundó su posición en la cláusula que asigna al Presidente de la Corte la presidencia del Senado durante la sustanciación del juicio político contra el Presidente de la República. Con un ingenioso argumento, afirmó que cuando los constituyentes dispusieron que cuando el acusado en juicio político sea el Presidente de la Nación el Senado debía ser presidido por el Presidente de la Corte Suprema es porque el vicepresidente fue apartado de conducir el Senado justamente para hacerse cargo del Poder Ejecutivo durante la sustanciación del juicio político contra el Presidente<sup>113</sup>; que el hecho de que los Convencionales de Filadelfia rechazaran la suspensión del Presidente por el voto de una de las Cámaras no quiere decir que desecharan la posibilidad de que sea suspendido, y que al investirse al Senado con el poder exclusivo de juzgar las acusaciones en juicio político se le otorgó el poder inherente a todo tribunal de disponer la suspensión del acusado. La moción cayó sin embargo en oídos sordos<sup>114</sup>. Y fuera de los precedentes reseñados nunca más se propuso semejante medida.

Michael Gerhard, empero, da cuenta de que en sus doscientos años de existencia el Congreso ha estado especialmente interesado en introducir dos reformas al procedimiento federal de im-

---

<sup>113</sup> Conf. *The Congressional Globe*, 1833-1873: Index to 40th Congress, 2nd Session, pp. 1676 y 1677.

<sup>114</sup> Ante ello, el *New York Times* publicó en la edición del 26 de noviembre de 1867 un panfleto del Senador por Maryland –y reconocido jurista– Reverdy Johnson, en donde este defendió la idea de que la Constitución federal no autoriza la suspensión del Presidente. El artículo puede consultarse en Internet en <http://query.nytimes.com/gst/abstract.html?res=9400EEDC133BE63BBC4E51DFB767838C679FDE>.

peachment, siendo una de ellas la autorización para suspender al acusado. En tal sentido, refiere este autor un proyecto del legendario Senador Strom Thurmond por el cual se propone que los jueces federales que han sido declarados culpables por algún delito por la justicia ordinaria queden automáticamente suspendidos desde ese instante<sup>115</sup>. Se trata esta de una medida necesaria pues, aunque parezca difícil de explicar, en los Estados Unidos los jueces que cometen un delito pueden ser condenados, e inclusive encarcelados, sin necesidad de ser previamente removidos de sus cargos como lo muestra lo sucedido con los jueces Harry Claiborne y Walter Nixon Jr. El primero de ellos fue acusado penalmente de evasión fiscal, cohecho y por presentar una declaración jurada falsa. Fue encontrado culpable y resultó condenado por la Corte Federal del distrito de Reno a dos años de prisión y encarcelado en 1986. Pero resultó destituido por el Senado recién el 9 de octubre de ese año, momento hasta el cual, desde la cárcel, continuó percibiendo su salario como juez. El juez del distrito sur de Mississippi Walter Nixon fue acusado por falso testimonio a la pena de cinco años de prisión por negar haber intervenido a favor de un acusado en una causa por contrabando de estupefacientes. En cumplimiento de la condena impuesta, fue encarcelado en agosto de 1985, pero continuó siendo juez y percibiendo su salario hasta el 3 de noviembre de 1989 en que fue destituido por el Senado<sup>116</sup>.

Con los matices de los precedentes reseñados, hay que concluir que, de los 17 impeachments sustanciados hasta el presente<sup>117</sup>,

---

<sup>115</sup>Gerhardt, Michael J., *The federal impeachment process: a constitutional and historical analysis*, 2° ed., p. 159, Chicago, The University of Chicago press, 2000.

<sup>116</sup>Conf. García Mansilla, Manuel José, ob. cit., T. I, p. 569 y sigts.

<sup>117</sup>La nómina y veredictos de los funcionarios sometidos a “impeachment” en los Estados Unidos de América es la siguiente: William Blount (Senador) en 1797: desestimado por falta de jurisdicción; John Pickering (Juez de Sección) en 1803: culpable; Samuel Chaise (Juez de la Suprema Corte) en 1804: absuelto; James Peck (Juez de Sección) en 1830: absuelto; West Humphreys (Juez de Sección) en 1862: culpable; Andrew Johnson (Presidente de los Estados Unidos) en 1868: absuelto, por un voto en el Senado; William Belknap (Secretario de Defensa)

en ningún proceso el Senado dispuso la suspensión del empleado.

## VII. Antecedentes constitucionales patrios

De todos los antecedentes constitucionales patrios, el juicio político sólo estuvo presente en las Constituciones de 1819 y 1826.

La suspensión preventiva del funcionario enjuiciado no aparece en el Proyecto de Constitución Monárquica de 1815, ni en el Estatuto Provisional del mismo año. Tampoco en el de 1816, ni en el Reglamento Provisorio de 1817<sup>118</sup>.

Centraré entonces los antecedentes en las dos primeras cartas constitucionales con que supimos contar. Pero consultando las fuentes, también allí la cuestión es oscura.

---

en 1876: absuelto; Charles Swayne (Juez de Sección) en 1904: absuelto; Robert Archibald (Juez Comercial) en 1912: culpable; Harold Loderback (Juez de Sección) en 1932: absuelto; Halsted Ritter (Juez de Sección) en 1936: culpable; Harry Claiborne (Juez de Sección) en 1986: culpable; Alcee Hastings (Juez de Sección) en 1989: culpable; Walter Nixon Jr. (Juez de Sección) en 1989: culpable; William Jefferson Clinton (Presidente de los Estados Unidos) en 1999: absuelto. Conf. CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE LIBRARY OF CONGRESS y otros, *The Constitution of the United States of América. Análisis and interpretation*, p. 609, nota 768, Washington, U.S. Government Printing Office, 2004. Conviene recordar que el Presidente Richard Nixon fue sometido a acusación por la Cámara de Representantes, pero el impeachment no llegó técnicamente a iniciarse por cuanto renunció antes de que el pleno de la Cámara resolviera la acusación. Lo mismo ocurrió con el Juez de Sección George English en donde fue desestimado tras su renuncia comunicada seis días antes de la comunicación al Senado por parte de la Cámara de Representantes de su decisión de acusarlo. *Ibidem*. A dicha nómina corresponde agregar el caso de: Thomas Porteous (Juez de Sección) votada la acusación por unanimidad de la Cámara de Representantes el 11 de marzo de 2010: en trámite. Conf. *The Wall Street Journal*, edición digital del 11 de marzo de 2010, <http://blogs.wsj.com/law/2010/03/11/house-impeaches-new-orleans-judge-porteous/tab/article/>. Para una explicación detallada de los impeachments sustanciados contra jueces federales en ese país, recomiendo ver el trabajo de García Mansilla, Manuel José, ob. cit., T. I, p. 569 y sigts., Buenos Aires, Abaco, 2006.

<sup>118</sup> Donde, conviene decirlo, no se organizaba un Poder Legislativo (Conf. Sección Segunda, Cap. Único del Estatuto de 1815; art. 1, Sección Segunda del de 1816 y art. 1, Sección Segunda del Reglamento Provisorio).

### **a) Constituciones de 1819 y 1826**

La Constitución de 1819 regló el juicio político en los artículos 8, 18, 19 y 20. Ninguna de estas normas contemplaba la suspensión.

La Constitución de 1826, por su parte, reguló la institución en los artículos 19, 27, 28 y 29. Al igual que en la de 1819, no se preveía la suspensión del funcionario enjuiciado. Se plantearon sí diversas cuestiones, pero ninguna referencia se hizo en un sentido u otro a la viabilidad de la suspensión.

### **b) Proyecto de Constitución de Pedro de Ángelis**

El único antecedente anterior a la Constitución de 1853 que contempló expresamente la posibilidad de la suspensión ha sido el proyecto de Constitución de Pedro de Ángelis. En este sentido, disponía el artículo 44 que: “[1]a Cámara ante la cual se hubiesen entablado las acusaciones, de que hablan los artículos anteriores, se erigirá en Gran Jurado; y *si declarase, por el voto de dos terceras partes de sus miembros presentes, que hay lugar a la formación de la causa, quedará el acusado suspendido de sus funciones, y puesto a disposición del tribunal competente*”<sup>119</sup>.

### **c) Proyecto de Constitución de Juan Bautista Alberdi**

El proyecto de Alberdi, coetáneo al de De Ángelis, preparado en Valparaíso en junio de 1852, adoptó también el juicio político como mecanismo de responsabilidad política en los artículos 58 y 66<sup>120</sup>.

---

<sup>119</sup>El proyecto preparado por Pedro de Ángelis –tras la caída de Rosas– en junio de 1852 a pedido de Urquiza puede consultarse en Ravnani, Emilio, ob. cit., T. VI-II, p. 763. La cita de la norma puede ubicarse en la página 765. La bastardilla no corresponde al original.

<sup>120</sup>Ibídem, p. 771.

Aunque no regló a los sujetos pasibles de acusación, sí estableció la responsabilidad para cada uno de los miembros del gobierno federal. Así lo hizo con los legisladores nacionales (art. 42), el Presidente de la Confederación (art. 86) y sus Ministros (art. 92) y con los jueces (arts. 95 y 96).

Guardó silencio, empero, en punto a la suspensión de los acusados. Sin embargo, interesa destacar a este respecto que el proyecto expresamente previó que “la ley regla el procedimiento de estos juicios” (art. 66 in fine).

#### **d) Proyecto de Constitución de Gorostiaga**

El borrador del proyecto de la parte orgánica de la Constitución, redactado por José Benjamín Gorostiaga para la Comisión de Negocios Constitucionales del Congreso Constituyente de Paraná, como se sabe, no contenía regulación alguna relativa a la responsabilidad política de las autoridades nacionales.

#### **e) Convención constituyente de 1853**

La Comisión de Negocios Constitucionales del Congreso Constituyente, en un proyecto orgánico de Constitución, incorporó el juicio político en los artículos 41, 47 y 48, los que fueron debatidos y aprobados por el Congreso General en la sesiones del 26 y 27 de abril de 1853. Ninguno de ellos preveía la suspensión, y durante el debate, sólo se trató la propuesta del Convencional por la Rioja Regis Martínez de incorporar a los gobernadores de Provincia a la nómina de sujetos pasibles de juicio político –lo que fue aprobado con la adhesión de Zavalía y Zenteno, y pese a la oposición de Gorostiaga<sup>121</sup> y la explicación solicitada por Juan Francisco Seguí en torno a por qué debía presidir el Senado el

---

<sup>121</sup>Ibídem, T. IV, p. 519.

Presidente de la Corte Suprema de Justicia cuando el acusado en juicio político era el Presidente de la Nación, la que fue evacuada por Gorostiaga<sup>122</sup>.

## VIII. Reformas constitucionales

### a) Reforma constitucional de 1860

La reforma constitucional de 1860 sólo se ocupó de introducir tres modificaciones puntuales al artículo 41 –hoy 53–. Las mismas versaron sobre las causales del juicio político, los sujetos pasibles de tal y la legitimación para acusar<sup>123</sup>. En el primero de los casos, se incorporaron como causales el mal desempeño –de la Constitución granadina– y los delitos comunes, en tanto que se sustituyó los “delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos, violación de la Constitución u otros que merezcan pena infamante o de muerte” por la más abarcativa expresión “delitos en el ejercicio de sus funciones”.

Con relación a los sujetos pasibles de juicio político, se eliminó a los legisladores nacionales y a los gobernadores de provincia, y se introdujo a la nómina a los jueces federales y nacionales inferiores.

Por último, se legitimó para acusar exclusivamente a la Cámara de Diputados, cuando por la Constitución del '53 cualquiera podía hacerlo.<sup>124</sup> Las reformas propuestas aparecen explicadas en

---

<sup>122</sup>Ibídem, T. IV, p. 526.

<sup>123</sup>El “Acta Final” con el cuadro comparativo de reformas, en lo que respecta al artículo 41 y al propuesto, puede verse en Ravnani, Emilio, ob. cit., T. IV, p. 1013.

<sup>124</sup>Se debe distinguir entre “legitimación para acusar” y la “legitimación para denunciar”. La primera corresponde a la Cámara de Diputados (art. 53 CN) y supone una denuncia previa. Pero la legitimación para denunciar compete a cualquier persona (art. 7 del Reglamento de la

el número 6 de “El Redactor”<sup>125</sup>, en el informe de la Comisión examinadora en las sesiones de la Convención del Estado de Buenos Aires<sup>126</sup>, y en las intervenciones de Sarmiento y Elizalde durante el tratamiento en particular del informe en el seno de esa Convención.<sup>127</sup> En ninguna de esas oportunidades se registra propuesta alguna tendiente a autorizar la suspensión de los acusados.

Aun cuando no es al objeto de este trabajo en que se tomó vista la Constitución granadina, conviene tenerla presente. El artículo 21 de la Constitución de la República de Nueva Granada del 20 de mayo de 1853, dispone: “El Senado conoce exclusivamente *de las causas de responsabilidad* que se intenten por la Cámara de Representantes, contra el encargado del Poder Ejecutivo, sus Ministros y los Magistrados de la Suprema Corte de Justicia, *por mal desempeño en el ejercicio de sus funciones*”<sup>128</sup>. La Constitución granadina no contemplaba la suspensión para este proceso, aunque dejaba librada a la ley reglamentaria la determinación de las “formalidades de estos juicios, los demás en que sea permitido intervenir a las Cámaras Legislativas, y las penas que puedan imponerse” (art. 22). El único caso en que autorizaba la suspensión preventiva era en el procedimiento de desafuero para el juzgamiento de los delitos comunes (art. 42, inc. 1)<sup>129</sup>.

---

Comisión de Juicio Político de la Cámara de Diputados). De esta forma, cualquier persona puede denunciar, sólo la Cámara de Diputados acusar.

<sup>125</sup>Conf. *Convención de Buenos Aires. El Redactor de la Comisión Examinadora de la Constitución Federal*, Ravnani, Emilio, ob. cit., T. IV, pp. 980/983.

<sup>126</sup>El informe es del 3 de abril de 1860 y se halla firmado por Mitre, Sarmiento, Vélez Sarfield y Antonio Cruz Obligado. *Ibíd.*, p. 757.

<sup>127</sup>Conf. Convención Ad-Hoc del Estado de Buenos Aires, 7° sesión ordinaria del 7 de mayo de 1860. *Ibíd.*, pp. 857/858. Téngase presente que durante la Convención Nacional ad-hoc, se aceptó en lo que al juicio político concierne, el proyecto tal como fue aprobado por la Convención del Estado de Buenos Aires. *Ibíd.*, pp. 1051/1052.

<sup>128</sup>La bastardilla no corresponde al original. La Constitución granadina puede consultarse en: [http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/67926281091469673665679/p0000001.htm#I\\_5\\_](http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/67926281091469673665679/p0000001.htm#I_5_)

<sup>129</sup>*Ibíd.*

## **b) Reformas constitucionales de 1866 y 1898**

Ni la Convención de 1866, ni la de 1898 estaban habilitadas para debatir las cuestiones atinentes a esta materia<sup>130</sup>, por lo que no se practicó ni debatió modificación alguna sobre el particular.

## **c) Reforma constitucional de 1949**

La Constitución de 1949 mantuvo al juicio político, como procedimiento de responsabilidad política de los funcionarios gubernamentales, pero como única reforma introducida, excluyó a los jueces inferiores de entre los acusables, sujetándolos a un jurado de enjuiciamiento integrado por sus pares (art. 91).

Al margen de la modificación citada, la reforma constitucional de 1949 no previó la suspensión de los funcionarios enjuiciables.

## **d) Reforma constitucional de 1957**

Si bien la Convención Constituyente de 1957 quedó habilitada para reformar los artículos 53 y 59 –en su actual numeración– de la Constitución (art. 2, decreto 3838/57) no introdujo reforma alguna sobre la institución.

## **e) Reforma constitucional de 1972**

Con relación al juicio político, la Convención Constituyente de 1972 sólo quedó habilitada para suprimirlo a los jueces inferiores (art. 2, Ley 19.608 y sus considerandos), por lo que no se produjo ninguna modificación más que esta en torno a la institución.

---

<sup>130</sup>Conf. leyes 171 y 172 para la reforma de 1866 y art. 1, ley 3.571 habilitante de la Convención de 1898.

### **f) Reforma constitucional de 1994**

La ley declarativa de la necesidad de la reforma constitucional de 1994 habilitó a la Convención Constituyente a la reforma del procedimiento de juicio político. Pero sólo se introdujeron modificaciones en torno a la nómina de sujetos enjuiciables en el artículo 53. Nada se dijo con relación a la suspensión de los acusados<sup>131</sup>.

Puede colegirse del itinerario histórico reseñado que, con excepción del Proyecto de Constitución de Pedro de Ángelis, no hay ningún antecedente constitucional que, de lege data, autorice la suspensión del acusado en el procedimiento de juicio político.

## **IX. Derecho público provincial**

Tanto las veintitrés constituciones provinciales, como la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires receptan la institución del juicio político. Pero varían en punto a los sujetos pasibles del mismo, las causales, la legitimación para acusar y el plazo de sustanciación del proceso. En lo que es materia de este trabajo, el panorama constitucional puede sistematizarse en tres categorías. Reseñaré a continuación las cartas constitucionales más destacadas a este respecto que se hallan en cada de ellas:

### **a) Constituciones que no prevén la suspensión del acusado**

Es el caso de la Constitución de la Provincia de Buenos Aires (arts. 73, inc. 2, 79 y 80), entre otras.

---

<sup>131</sup>Conf. *Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1994*, p. 2210, entre otras intervenciones, Bs. As., imp. del Congreso de la Nación, 1994.

**b) Entre las que lo prevén expresamente:**

*b.1) La suspensión se produce ipso iure una vez aprobada la acusación*

Es el caso de Santiago del Estero (art. 146), de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 94) y Catamarca (art. 223), entre otras.

*b.2) La suspensión es facultad de la legislatura*

Es el caso de Córdoba, donde la suspensión del acusado es una facultad de la Sala Acusadora –la legislatura es unicameral– una vez notificado el acusado sobre la existencia de la acusación (art. 117); Santa Fe, donde es facultad de la Cámara de Diputados una vez admitida la acusación, y con dos tercios de los miembros presentes (art. 100, Párr. 3°); o Jujuy, donde es una facultad de la Sala Acusadora (art. 208, inc. 2).

## **X. Legislación comparada**

### **a) Constituciones americanas**

Entre las constituciones de América, prevé la suspensión la Constitución peruana de 1993 que, en su artículo 100, párrafo 1° expresa: “[c]orresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad”<sup>132</sup>.

---

<sup>132</sup>En Perú, dado que el Poder Legislativo es unicameral (art. 90), la acusación es llevada adelante por una “Comisión permanente” de legisladores elegidos por el Congreso (art. 101), siendo éste en pleno el órgano juzgador.

Lo mismo ocurre con la Constitución de Chile de 1980 que, en su artículo 48 in fine, prescribe en lo pertinente: “[e]l acusado quedará suspendido en sus funciones desde el momento en que la Cámara declare que ha lugar la acusación. La suspensión cesará si el Senado desestimare la acusación o si no se pronunciare dentro de los treinta días siguientes.”

La Constitución colombiana de 1991 también autoriza la suspensión preventiva, la que, al igual que en Chile, es automática con la sola acusación de la Cámara de Representantes. En este sentido, dispone el art. 175, inc. 1: “[e]l acusado queda de hecho suspenso de su empleo, siempre que una acusación sea públicamente admitida.”

La Constitución uruguaya, en cambio, que regla el juicio político en los arts. 93, 102 y 103, no prevé la suspensión de los sujetos enjuiciados.

La Constitución de la “República Bolivariana de Venezuela” no ha previsto un procedimiento de juicio político para hacer efectiva la responsabilidad política de sus funcionarios. Tratándose de los miembros del Poder Legislativo, autoriza la separación preventiva de los miembros de la Asamblea Nacional por el voto de las dos terceras partes de los miembros (art. 187, inc. 20)<sup>133</sup>. Por lo que respecta al Presidente de la República, al “Vicepresidente Ejecutivo” y los Ministros del Poder Ejecutivo, pueden estos ser removidos por revocatoria de mandato, por moción de censura o por sentencia del Tribunal Supremo de Justicia en caso de delito penal (art. 233). Pero no se ha previsto la suspensión para estos casos. Tocante a los jueces, hay que distinguir entre los que integran el Tribunal Supremo de Justicia y los restantes. Tratándose de los jueces inferiores, el art. 255 autoriza su suspensión “mediante los procedimientos expresamente previstos en la ley”. Para los jueces del Tribunal Supremo, dispone el art. 265 su remoción por una mayoría calificada de las dos terceras partes de los integrantes de

---

<sup>133</sup>En ese país, el Poder Legislativo –encarnado por la “Asamblea Nacional”– es unicameral.

la Asamblea Nacional “previa audiencia concedida al interesado o interesada”, pero guarda silencio con relación a la suspensión.

Por la Constitución mexicana, son sujetos pasibles de juicio político “los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos”, y también “[l]os Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales” para el caso de “violaciones graves a [l]a Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.” (art. 110, primer y segundo párrafo). La Constitución asigna a la Cámara de Diputados el conocimiento de las acusaciones (art. 74, inc. V), y al Senado el carácter de “jurado de sentencia” (art. 76, inc. VII). La suspensión preventiva únicamente la autoriza el art. 111 para “proceder penalmente” contra el funcionario, es decir, en el caso de desafuero. Tratándose del caso de juicio político propiamente dicho, reglado en el art. 110, la Constitución no prevé en su letra la suspensión del magistrado.

La Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988 contempla el procedimiento de juicio político. A la Cámara de Diputados corresponde “autorizar, por dos tercios de sus miembros, la instauración de proceso contra el Presidente, el Vice-Presidente de la República y los Ministros de Estado” (art. 51, inc. I)<sup>134</sup>. Es del resorte del Senado “procesar y juzgar al Presidente y el Vice-Presidente de la República por crímenes de responsabilidad, como también a los Ministros de Estado y los Comandantes de la Marina, del Ejército y de la Aeronáutica por crímenes de la misma naturaleza conexos con aquellos” (art. 52, inc. I).<sup>135</sup> Quedan bajo la jurisdicción del Senado también “los Ministros del Supremo Tribunal Federal, los miembros del Consejo Nacional de Justicia y del Consejo Nacional del Ministerio Público, el Procurador General de la República y el abogado general de la Unión por crímenes de responsabilidad” (art. 52, inc. II)<sup>136</sup>. El presidente de la República queda sujeto a juzgamiento por el Tribunal Supremo en caso de delitos penales y previa acusación de dos tercios de la Cámara de Diputados, o del Senado, tratándose de cuestiones políticas (art. 86). El artículo 86, parágrafo 1, dispone expresamente que “[e]l Presidente quedará suspendido de sus funciones: “I de las infracciones penales comunes, recibida una denuncia o querrela criminal por el Supremo Tribunal Federal; II por crímenes de responsabilidad, una vez instaurado el proceso por el Senado Federal.”

### **c) Constituciones europeas**

En Europa, la constitución rumana de 1991 –con las reformas de 2003– prevé expresamente la suspensión del Presidente en el artículo 95, el cual expresa: “(1) En caso de comisión de graves actos en contra de las previsiones de la Constitución, el Presidente

---

<sup>134</sup>Texto según la Enmienda N° 19 del 5 de junio de 1998.

<sup>135</sup>Texto según la Enmienda N° 23 del 2 de septiembre de 1999.

<sup>136</sup>Texto según la Enmienda N° 45 del año 2004.

de Rumania puede ser suspendido de su cargo por la Cámara de Diputados y el Senado, en sesión conjunta, por una mayoría de votos de Diputados y Senadores, y tras consulta a la Corte Constitucional. El Presidente puede explicar ante el Parlamento con relación a las imputaciones contra él. (2) La propuesta de suspensión deberá iniciarse por al menos un tercio del número de Diputados y Senadores, y el Presidente será inmediatamente notificado (3) Si la propuesta de suspensión fuere aprobada, deberá convocarse a un referendium dentro de los 30 días, en orden a la remoción del Presidente”<sup>137</sup>.

Francia, por su parte, desde el 19 de febrero de 2007, aprobó una enmienda para introducir el Impeachment al presidente.

## **XI. Posición de la Corte Suprema de Justicia de la Nación**

Pese a que, como se dijo, el primer antecedente parlamentario en que se dispuso la suspensión de un funcionario data del año 1899, la Corte Suprema de Justicia de la Nación no sentó posición sobre el asunto sino hasta el año 2004. Con anterioridad, hubieron varios precedentes en donde el tribunal, pudiendo avocarse al asunto, rechazó conocer en la causas por cuestiones secundarias, aunque tocó tangencialmente el tema.

### **a) Caso del “Juez Federal de Salta”**

En el año 1926 el Alto Tribunal había elevado las actuaciones al Poder Ejecutivo admitiendo la suspensión del juez federal de Salta<sup>138</sup>.

---

<sup>137</sup>Es así que el Presidente Traian Basescu fue suspendido el 19 de abril de 2007 bajo el cargo de violación a la Constitución.

<sup>138</sup>Fallos: 146:150 (1926).

**b) Caso “Trejo”**

En el caso “Trejo” de 1946, resolvió que la sola iniciación del juicio político a tres ministros de la Corte Suprema no obsta al conocimiento de los mismos en las causas pendientes ante el tribunal por no existir ley alguna que lo prohiba<sup>139</sup>.

**c) Caso “Klappenbach”**

Como se reseñó al analizar la jurisprudencia parlamentaria, el juez David Klappenbach había sido acusado por irregularidades en el manejo de su juzgado, por intervenir en el conocimiento de causas a pesar de encontrarse suspendido, y por escándalo público al mantener una discusión en la vía pública con una prestamista de dinero. Finalmente, el magistrado fue destituido, pero no se lo suspendió.

En este caso, la Corte rechazó el pedido de la Cámara del Crimen de solicitar la suspensión del juez al Senado de la Nación<sup>140</sup>.

**d) Caso “Balaguer”**

Se trata este del caso en que se conoce, entre los jueces de la Corte, la única opinión que con certeza se ha emitido con relación al asunto, que es la de Carlos Fayt en su disidencia.<sup>141</sup> El Senado de la Nación había decretado la suspensión sin goce de haberes contra el Juez Federal de Bahía Blanca Luis Armando Balaguer en el juicio político que le seguía. El juez suspendido promovió acción de amparo contra tal decisión, la que fue parcialmente receptada por el juez de primera instancia. La Sala IV de la Cámara

---

<sup>139</sup>Fallos: 206:372 (1946).

<sup>140</sup>Fallos: 245:219 (1959).

<sup>141</sup>Fallos: 316:451 (1993).

de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal revocó la decisión y admitió la acción, dejó sin efecto la suspensión decretada por el Senado y ordenó el reintegro del magistrado a sus funciones, todo ello en la inteligencia de que el Senado de la Nación carecía de atribuciones para el dictado de medidas preventivas como la suspensión del acusado en juicio político. Pero el Senado desconoció la jurisdicción del Poder Judicial en el caso y se negó en todo momento a comparecer al juicio, afirmando que se trataba de una competencia “exclusiva y excluyente” del Congreso que no podía judicializarse. Fue ello lo que motivó que la Cámara tuviera por configurado un conflicto de poderes y elevara las actuaciones a la Corte Suprema entendiendo que era a ese tribunal a quien correspondía dirimirla en su calidad de intérprete final de la Constitución.

El Alto Tribunal, por mayoría, declinó su competencia. Pero el juez Fayt, en disidencia, admitió el conocimiento de la causa y, en lo que al tema en estudio concierne, señaló que: 1) “[e]l Senado no ha recibido de la Constitución una autorización expresa o tácita, explícita o implícita, para disponer la suspensión del juez encausado”<sup>142</sup>, y 2) “[s]e viola la garantía de la inamovilidad y con ella la independencia del Poder Judicial y se disminuye la seguridad jurídica si se admite que el Senado, exorbite el art. 52 [hoy 59] de la Constitución Nacional y suspenda en sus funciones al juez, encausado políticamente, pues avanza sobre el Poder Judicial, cercena una garantía y se atribuye una facultad que no le ha sido asignada por la Constitución Nacional”<sup>143</sup>. Agregó, en igual sentido, que: “[l]a suspensión en su cargo y privación del derecho a percibir su remuneración a un juez sometido a juicio político por el Senado, constituido en juez de su conducta por imperio de la Constitución Nacional, es un acto de la mayor gravedad y trascendencia, puesto que sin norma constitucional que lo faculte, destru-

---

<sup>142</sup>Ibídem, disidencia del juez Fayt, Consid. 20, p. 471.

<sup>143</sup>Ibídem, p. 470.

ye las dos garantías fundamentales que protegen la independencia del Poder Judicial de la Nación”<sup>144</sup>.

### **e) Caso “Zito Soria”**

Confirmando la doctrina del caso “Klappenbach”, la Corte Suprema se negó a suspender al juez Zito Soria señalando que no le correspondía a ella disponer la suspensión preventiva de un magistrado sometido a juicio político<sup>145</sup>.

### **f) Caso “Trovato”**

En el caso “Trovato” declaró inadmisibile el recurso extraordinario contra la decisión del Senado que había dispuesto la suspensión del magistrado en la inteligencia de que dicha decisión no constituía sentencia definitiva en los términos del art. 14 de la ley 48, toda vez que la medida adoptada podía ser revertida en la sentencia que dicte el Senado en el proceso<sup>146</sup>.

Los casos antes apuntados, aunque no abordan directamente el fondo del asunto, presentan a mi juicio relevancia con relación a la cuestión. Pese a que el Senado de la Nación ejercía una facultad no acordada expresamente por la Constitución contra miembros del Poder Judicial, la Corte Suprema había decidido no intervenir. La cuestión estriba en que, siendo que es conocida su jurisprudencia en torno a la protección de los jueces merced a los poderes

---

<sup>144</sup>Ibídem, Consid. 22, p. 472 último párrafo.

<sup>145</sup>Conf. Acordada 67/90.

<sup>146</sup>Fallos: 320:845 (1997). Más recientemente: CSJN, 16/3/2010, “Faggionato Márquez, Federico Efraín s/ pedido de enjuiciamiento - expediente Consejo de la Magistratura 170/2005 y sus acumulados (ref. expediente 28/09 Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados) –causa N° 2841/05”, Nro. de Corte: F. 548. XLV. Doctrina a mi criterio equivocada, desde que la sola medida de suspensión del juez, que en el caso había sido dispuesta además sin goce de haberes, causaba un gravamen de imposible o tardía reparación ulterior, todo lo cual obliga en estos casos a equiparar a definitiva estas decisiones.

implícitos que se le confieren en su calidad de órgano supremo y cabeza de uno de los tres poderes del Estado<sup>147</sup>, resulta llamativo que el Alto Tribunal haya declinado el control del ejercicio de esta facultad por parte del Senado.

### **g) Caso “Moliné O’Connor”**

Pero fue recién en el año 2004 en donde la Corte, integrada por conjueces, sentó la doctrina constitucional sobre el punto, admitiendo la viabilidad constitucional de la suspensión, en el caso “Moliné O’Connor”.

El juez de la Corte Eduardo Moliné O’Connor, que había sido suspendido sin goce de haberes por el Senado en la madrugada del 8 de octubre de 2003, ocurrió mediante recurso extraordinario federal ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación la decisión del Senado solicitando la declaración de inconstitucionalidad de los artículos 4 y 6 del Reglamento del Senado para el caso de Juicio Político. Afirmó la defensa que la Constitución no le ha conferido al Senado la potestad de suspender a los sujetos pasibles de juicio político mencionados en el art. 53 de la Constitución, ni menos aun lo ha autorizado a privarlo de sus remuneraciones.

Pese a que al momento de expedirse Moliné había sido destituido de su cargo el 4 de diciembre de 2003, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, decidió igualmente tratar el caso. Así, en la sentencia del 9 de junio de 2004, rechazó –por cinco votos contra cuatro– el recurso extraordinario y convalidó la suspensión del magistrado, aunque descalificó la medida en cuanto disponía que la misma debía ser hecha sin goce de haberes.

---

<sup>147</sup>Recuérdese, cuando en el caso “Barraco Mármol” (Fallos: 203:5), se negó a convalidar su destitución. O, más recientemente, cuando mediante la Acordada 20/96, declaró de oficio la inaplicabilidad a los jueces de la ley de impuesto a las ganancias.

Se trató de una mayoría muy ajustada de cinco voluntades a partir de tres votos separados: de los jueces Mitchell y Wayar por un lado, Leal de Ibarra y Otero por el otro, y Tyden de Skanata, que emitió un voto individual. Cuatro argumentos respaldaron la decisión: 1) que la reforma Constitucional de 1994, lejos de impedir la suspensión la confirmó al posibilitar la medida en el caso de los jueces inferiores<sup>148</sup>; 2), que la falta de autorización expresa, lejos de impedir la medida la posibilita si se tiene en cuenta que se venía ejerciendo con anterioridad<sup>149</sup>; 3) que la suspensión preventiva es uno de los poderes implícitos que asisten al Senado como tribunal; y 4) que la medida se tornaba grave<sup>150</sup>.

De todos ellos, el único fundamento que contó con cinco votos fue el tercero, en donde los conjuces coincidieron en reconocer la facultad de suspensión como uno de los poderes implícitos del Senado. Se sostuvo así que: “el Senado de la Nación tiene [a]signados en el reparto de competencias, los llamados poderes implícitos, sin los cuales se frustraría el cumplimiento de sus funciones específicas (...) en el entendimiento de que quien tiene poderes para realizar un cometido debe contar con las facultades implícitas necesarias para llevar adelante a buen término la misión deferida”. Si bien, “predicar la presencia de poderes de dicha naturaleza es únicamente reconocer ciertas atribuciones que son imprescindibles para el ejercicio de las expresamente concedidas, que puedan considerarse adecuadas y compatibles con el diseño de la Constitución, pero que no son sustantivas ni independientes de los poderes expresamente concedidos sino auxiliares y subordinados” (...) “siendo el Senado el Tribunal que entiende en el juicio, sólo a él le toca determinar, de acuerdo con las circunstancias particulares de cada caso concreto, si la medida de suspensión es o no necesaria en atención, entre otras

---

<sup>148</sup>Conf. voto de los conjuces Mitchell y Wayar, Consid. 9.

<sup>149</sup>Ibídem, Consids. 10 y 11.

<sup>150</sup>Conf. voto de los conjuces Leal de Ibarra y Otero, Consid. 11.

circunstancias, a las condiciones personales en que pueda encontrarse el enjuiciado”<sup>151</sup>.

En la misma línea de pensamiento, los conjueces Leal de Ibarra y Otero agregaron que si bien el Senado “carece de facultades explícitas para suspender a un juez de la Corte Suprema de Justicia” (...) “esta Corte ha admitido en otras oportunidades que el Senado de la Nación posee facultades implícitas”. Pero “no obstante tales poderes luego fueron limitados bajo la idea directriz de que no son absolutos” (...) “y sin que deba olvidarse...que la división de poderes implica el respeto a las facultades de otro poder del Estado y que si bien este Tribunal no puede juzgar sobre las facultades propias de otro poder político, sí puede analizar si estas han sido ejercidas dentro del marco que fijan la Constitución y las leyes.” Así es que, tras reconocerle al Senado el ejercicio de esta prerrogativa, condicionó su validez a que **“esa medida no se prolongue indefinidamente, sino que abarque un lapso temporal razonable que atienda las particularidades propias de los procesos de enjuiciamiento político”**<sup>152</sup>.

Los conjueces Mosquera, Fossati, Frondizi y Perez Petit, en minoría, sostuvieron que el Senado carecía de atribuciones para suspender a un magistrado de la Corte Suprema. Ello es así porque dicha facultad: 1) viola la garantía de inamovilidad de los jueces (art. 110 CN) al privarle del cargo por una medida que no está conferida<sup>153</sup>; y 2) no existe margen para considerar esa atribución como implícita, “porque no sólo no es necesaria para el desempeño de ese cometido, sino que el constituyente muy recientemente omitió incorporarla al texto constitucional, no obstante haber estudiado el tema respecto de otro organismo que cumple funciones semejantes respecto de los jueces inferiores y habérselas otorgado

---

<sup>151</sup>Conf. voto de los conjueces Mitchell y Wayar, Consids. 12 y 13.

<sup>152</sup>Conf. voto de los conjueces Leal de Ibarra y Otero, Consids. 8, 9 y 10. El énfasis corresponde al original.

<sup>153</sup>Conf. voto de los conjueces Mosquera y Fossatti, Consids. 7 y 11.

en forma expresa (art. 114 inc. 5 de la Ley Fundamental)”<sup>154</sup>, lo que revelaría una incoherencia del Constituyente admitirla como tal<sup>155</sup>; 3) se trata de una medida irrazonable cuando se dispone contra los más altos funcionarios del gobierno<sup>156</sup>; 4) lesiona potencialmente el equilibrio de los poderes del estado desplazando el sistema presidencialista vigente por un sistema parlamentario<sup>157</sup> y, finalmente, 5) importaría un apartamiento de las garantías constitucionales aplicables al enjuiciamiento político<sup>158</sup>.

### **h) Caso “Boggiano”**

La Corte se enfrentó por última vez a este problema en el caso “Boggiano”. El 22 de junio de 2005 el Senado de la Nación suspendió preventivamente –con goce de haberes– a Antonio Boggiano del cargo de juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.

Boggiano, que resultaría finalmente destituido e inhabilitado por tiempo indeterminado para ocupar cargos públicos, recurrió la decisión del Senado ante la Corte Suprema imputándole –en lo que aquí interesa– haber ejercido una atribución inconstitucional, además de ser una decisión desmotivada e irrazonable.

El Alto Tribunal, integrado por conjueces, declaró por seis votos contra tres abstracta la cuestión el 16 de agosto de 2006<sup>159</sup>. En voto concurrente el conjuez Leal de Ibarra reiteró su criterio expuesto al votar en el caso “Moliné O’Connor” sosteniendo la viabilidad de la suspensión. Y lo propio hicieron los conjueces

<sup>154</sup>Ibídem, Consid. 11.

<sup>155</sup>Ibídem, Consid. 8, 2° párr.

<sup>156</sup>Ibídem, Consid. 12, 1° y 2° párr.

<sup>157</sup>Ibídem, Consid. 12, 3° y 4° párr.

<sup>158</sup>Ibídem, Consid. 13.

<sup>159</sup>Fallos: 329:3221 (2006).

Prack y Müller, que hicieron suyos los fundamentos de los conjuces Frondizi y Perez Petit en sus disidencias en aquel caso, entendiendo que es inviable la suspensión de los acusados, y declararon la inconstitucionalidad del art. 4 del Reglamento del Senado.

### **i) Conclusiones**

La reseña citada, pareciera conducir a la conclusión inexorable de que la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha admitido la viabilidad de la suspensión de los acusados en juicio político, tal cual lo demuestra el caso “Moliné O’Connor”.

Tengo no obstante mis reservas ya que, a pesar de la claridad de las posiciones, el precedente citado no arroja una doctrina mínimamente consolidada. El caso fue resuelto en su totalidad por los Presidentes de las Cámaras Federales sorteados al efecto, actuando como conjuces de la Corte. Magistrados, por este motivo, que además de no pertenecer a la Corte Suprema, hoy están y mañana no.

Por estas consideraciones, debe colegirse que, con excepción del criterio del juez Fayt, la posición de la Corte Suprema sobre el punto permanece aún difusa.

## **XII. Posición del autor**

Para dar acabada repuesta al interrogante que este trabajo motiva, ha de explicarse la esencia y contexto en el que se ve inserta la institución. El juicio político se halla emplazado en una Constitución donde la separación de poderes goza de un importante grado de nitidez. A diferencia de los sistemas parlamentarios, en donde el ejecutivo es un apéndice del órgano legislativo, en el presidencialismo aparece con toda nitidez la separación de las

funciones entre los poderes constituidos. Luego, esa separación de funciones exige que cada uno de los poderes actúen independientemente de modo de que no se hallen subordinados unos a otros.

Es con tal objeto que el movimiento constitucionalista ha forjado ciertas “técnicas” que contribuyen a garantizar la separación de las funciones del poder. Dichas técnicas aparecen reguladas en la Constitución como garantías de independencia, pues son los pilares que apuntalan el libre desempeño del cargo por parte de cada uno de los altos funcionarios a quienes se ha investido de la función constitucional de ejercer la representación del pueblo a través de sus respectivos órganos.

Los jueces conservan sus cargos “mientras dure su buena conducta” (art. 110 CN), pero los funcionarios electivos, en un gobierno republicano, poseen un mandato temporalmente limitado y exiguo, para garantizar con ello la alternancia en los cargos electivos por un lado, y evitar la perpetuación en el poder y el consiguiente abuso por el otro. Como contrapartida a ello, es obligación de los restantes poderes respetar el libre desempeño del cargo del funcionario llamado a ejercerlo durante el plazo para hacerlo. Los funcionarios reciben su misión de un mandato que no se puede obliterar. Por cierto que, ningún sistema está exento de los empleados que declarados indignos sean removidos del cargo que ostentan. Empero, para quitarles el poder, a falta de norma expresa, es preciso juzgarlos a todos.

Si Lord Acton exclamó que “el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente”, y, continuando su pensamiento, sostuvo Montesquieu la necesidad de que “el poder detenga al poder”, hay una máxima insoslayable en el derecho constitucional del poder: donde las funciones de poder se hallan divididas en departamentos independientes, *lo que no está permitido se presume prohibido*. Con toda razón dice Gelli que el derecho a hacer todo lo que no está prohibido contenido en el art. 19, vale para las garantías individuales, mas en modo alguno puede servir de funda-

mento a uno de los órganos del gobierno para usurpar atribuciones no conferidas por la Ley Fundamental<sup>160</sup>.

Las consideraciones apuntadas podrían conducir a concluir que es una doctrina aceptada que el lenguaje de la Constitución no es tan amplio para incluir la suspensión del acusado entre las facultades del Senado, porque es este el tributo que ha de pagarse al sistema republicano y al fortalecimiento de la separación de las funciones del poder, la que se vería seriamente afectada con la inserción de causales destitutorias no previstas en la Constitución<sup>161</sup>. Causales que, aun preventivamente, privarían del desempeño del mandato constitucional a través de una causal que carece de todo aval normativo en la Ley Fundamental<sup>162</sup>.

Aun cuando en otra oportunidad defendí la imposibilidad de la suspensión sin norma constitucional expresa que la acuerde<sup>163</sup>, hay sin embargo razones, tanto jurídicas como políticas, que resultan a mi criterio dirimientes para autorizar la conclusión opuesta.

### **a) El poder de destituir incluye el de suspender**

Como derivación de la separación de funciones, si bien cada uno de los poderes es independiente, la contrapartida de ello es que las facultades con que cuentan dentro de su propia esfera son taxativas en el sentido de que ninguno de los tres órganos del gobierno puede ejercer otras atribuciones más que las que le han sido asignadas por la Constitución.

<sup>160</sup>Gelli, María Angélica, *Constitución...*, ob. cit., p. 595.

<sup>161</sup>En igual sentido: Linares Quintana, Segundo V., ob. cit., T. 9, núm. 7940, p. 469; Gallo, Vicente C., ob. cit., pp. 306 y 307.

<sup>162</sup>Badeni, Gregorio, ob. cit., T. II, núm. 549, p. 1625.

<sup>163</sup>Conf. Diegues, Jorge Alberto, *¿Es constitucionalmente viable la suspensión de los funcionarios sometidos a juicio político?*, ponencia presentada a las Jornadas Argentino, Chileno, Peruanas de Asociaciones de Derecho Constitucional, Buenos Aires 16 al 18 de abril de 2008, disponible en <http://jornadas.aadconst.org/ponencias-3.html>.

Empero, contenidas por esas facultades expresas, están los llamados “poderes implícitos” con que cuenta el Congreso y cada uno de los órganos del gobierno. Así, el artículo 75, inc. 32 de la Constitución Nacional expresa que Corresponde al Congreso: “[h]acer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina.”

Nunca ha existido un gobierno que no haya necesitado ejercer poderes implícitos; es necesario admitirlos, pues de lo contrario –como bien decía Madison– la Constitución quedaría reducida a una enumeración de casos.

Implícito, como explica Hirschmann, es lo que está comprendido en algo que no lo expresa, aunque lo limita<sup>164</sup>. Los poderes implícitos constituyen entonces “los medios idóneos para hacer viables las atribuciones expresas con que la Constitución ha investido a cada uno de los tres poderes”<sup>165</sup>. Se trata de atribuciones auxiliares y subordinadas conducentes al cumplimiento de poderes expresos<sup>166</sup>, es decir, de las “atribuciones necesari[a]s para el ejercicio de l[a]s que han sido expresamente conferid[a]s; y sin l[a]s cuales, sino imposible, sería sumamente difícil y embarazosa la marcha del gobierno constitucional”<sup>167</sup>. Más específica-

<sup>164</sup>Hirschmann, Pablo Gustavo, *Los poderes implícitos del gobierno federal*, en Cinco ensayos sobre Derecho Constitucional, Bs. As., Luis Tedesco ed., 1987.

<sup>165</sup>Aja Espil, Jorge, *Constitución y poder. Historia y teoría de los poderes implícitos y de los poderes inherentes*, Buenos Aires, TEA, 1987, cit. por Fayt, Carlos S., *Los poderes implícitos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, p. 1, Bs. As., La Ley, 2006.

<sup>166</sup>FAYT, Carlos S., *Los poderes implícitos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, ob. cit., p. 31.

<sup>167</sup>Fallos: 318: 1967 (1995), Consid. 7 (“Peláez”). Hay que distinguir los poderes implícitos de los llamados “poderes inherentes”. Mientras que los primeros importan facultades “auxiliares” a las expresas, los poderes inherentes están asociados a la idea de facultades propias de la naturaleza de un órgano o institución determinada (Aja Espil). En otras palabras, mientras los poderes implícitos derivan siempre del enunciado de una norma, los poderes inherentes emergen de la naturaleza misma de la forma federal y de cada uno de los tres poderes del Estado. La Corte ha definido a estos últimos con precisión al conceptualizarlos como “aquellas facultades o

mente, como dijo la Corte en “Peláez”, se trata de un “método de hermenéutica” que describe “atribuciones que, no depositadas expresamente en rama alguna, puedan considerarse razonablemente apropiadas y relevantes para el ejercicio de los poderes otorgados a determinado departamento”<sup>168</sup>. Así, como dijo Marshall, si se tiene el poder expreso de adquirir un territorio, se tiene la facultad implícita de gobernar sobre él<sup>169</sup>.

Se fundamentan, según la Corte, en el hecho de que “quien tiene poderes para realizar un cometido debe contar con las facultades implícitas necesarias para llevar a buen término la misión deferida”<sup>170</sup>. En palabras de Madison: “ningún axioma se halla asentado más claramente en la ley o en la razón que el que dice que donde se hace obligatorio el fin, están autorizados los medios y dondequiera que se concede un poder general para hacer una cosa, queda incluida toda la facultad particular que sea necesaria para efectuarla”<sup>171</sup>.

Para distinguir una facultad implícita de otra no autorizada ha trazado la Corte cuatro requisitos de validez para las primeras<sup>172</sup>: 1) auxiliariedad y subordinación, 2) necesidad, 3) competencia y 4) compatibilidad.

La atribución que pretende reivindicarse como implícita debe, como condición de validez, hallarse imbricada en una norma expresa, y no chocar con una prohibición expresa de la Constitución. De esta forma, nuestra Constitución no permitiría por caso

---

privilegios inherentes a todo poder público, para su existencia y conservación”. Conf. Acordada 4/2000, Fallos: 323:293 (2000), Consid. 2°.

<sup>168</sup>Fallos: 318: 1967 (1995).

<sup>169</sup>Conf. Suprema Corte de los Estados Unidos, voto del Chief Justice John Marshall en “American Insurance Vs. Canter”.

<sup>170</sup>Fallos: 322: 1616 (1999), Consid. 9°.

<sup>171</sup>Madison, James, Hamilton, Alexander y Jay, John, ob. cit., Cap. XLIV, p. 193.

<sup>172</sup>Fallos: 318: 1967 (1995).

hacer lo que consagraba el impeachment británico de arrestar el enjuiciado durante el proceso. No es esta una facultad implícita que tenga el Congreso por cuanto, además de ser una herramienta de dudosa eficacia para asegurar el cumplimiento del proceso, existe una disposición expresa que se lo impide: “[n]adie puede ser (...) arrestado sino en virtud de orden escrita de autoridad competente.” (art. 18 CN); en nuestro sistema, nadie puede ser arrestado sino por una orden judicial, salvo los casos de flagrancia o del art. 23 de la Ley Fundamental.

La suspensión preventiva del funcionario acusado en juicio político se trata de una medida auxiliar y subordinada, necesaria, competente y compatible. En el procedimiento de juicio político los poderes expresos son estos: “acusar”, “juzgar”, “destituir” e “inhabilitar” (arts. 53, 59 y 60 CN); la facultad inmanente, contenida en aquellas, es “suspender”. Quien puede “acusar”, “enjuiciar”, “destituir” e “inhabilitar”, no habiendo norma que lo impida, puede inequívocamente suspender<sup>173</sup>.

Podrá replicarse a este razonamiento que si ello fuera cierto la Constitución no se habría ocupado de acordar expresamente la facultad de suspensión para los casos de desafuero (art. 70) y, desde 1994, para los jueces inferiores (art. 114, inc. 5). Hay que responder a ello que tal circunstancia no es óbice para que se derive implícitamente. Así es que, por otra parte, también la Constitución acuerda la inmunidad de arresto únicamente a los legisladores (art. 69), pero que sin embargo dicho precepto, merced a una interpretación del art. 1, ha sido extendido a los funcionarios de los tres poderes del Estado, pues de otro modo quedaría resquebrajada la conservación del mismo si se privase de su derecho a ejercer sus funciones a las personas que han sido llamadas para ocupar esos cargos.

---

<sup>173</sup>En contra: Ordrónaux, John, ob. cit., p. 445.

### **b) La suspensión no importa prejuzgamiento**

La suspensión preventiva del acusado en juicio político no importa tampoco prejuzgamiento, pues al margen de que el Senado ejerce una facultad privativa y excluyente<sup>174</sup>, se debe hacer notar que es una medida de carácter preventivo y, formalmente, no abre juicio de valor en torno al fondo del asunto, por lo que no menoscaba la imparcialidad del Senado como tribunal de juicio. Si se piensa lo contrario, habría que exigir, por una cuestión de coherencia intelectual, que la prisión preventiva no podría ser decretada por entrañar prejuzgamiento, lo que evidentemente no es así, sin perjuicio de que deba analizarse restrictivamente.

Si bien es verdad que en la mayoría de los procesos políticos la suspensión ha sido sucedida por la destitución ulterior, ha habido ejemplos que muestran lo contrario en uno u otro sentido. Tal es lo que ocurrió en el juicio político contra el juez Norberto Oyharbide, absuelto por el mismo Senado que decretó su suspensión.

### **c) La permanencia en el cargo entraña una dificultad seria para el proceso**

Resulta asimismo dirimente la necesidad que, en ciertos casos, se ha demostrado patente de separar preventivamente de su cargo al acusado de modo de garantizar la acción del proceso. Vicente Gallo empero, no lo entendió así. Contrariando esta hipótesis, afirma que “no hay que dejarse impresionar por argumentos de efecto, más que de peso, como el del peligro que puede resultar a la administración por la permanencia en su puesto de un funcionario acusado de graves delitos, y la dificultad de llegar en esas condiciones a la plena comprobación de su culpabilidad”<sup>175</sup>. Según su

<sup>174</sup>Sarmiento García, Jorge H., ob. cit., p. 400.

<sup>175</sup>Gallo, Vicente C., ob. cit., p. 309.

criterio, “[s]i realmente el funcionario es culpable, si hay delitos indiscutibles, evidentes, el tribunal ha de fallar rápidamente: hay que tener confianza en su acción y en su justicia”. Pero es esta una afirmación dogmática que, librando la suerte del proceso a un hecho de fe, pretende evitar que las cosas sucedan. Los casos de los jueces Claiborne y Nixon en los Estados Unidos que se mencionaron en este trabajo, dan la medida de ello. Ambos magistrados, encarcelados por gravísimos delitos, continuaron percibiendo su salario como jueces mientras se encontraban tras las rejas.

Tan extraviada es esta doctrina que no asume las gravísimas consecuencias que traería tanto para los ciudadanos como para el proceso mantener en el cargo a una persona acusada cuya culpabilidad sea patente. En el primero de los casos, pensemos en un juez de la Corte Suprema de Justicia acusado de sobornos para firmar sus sentencias ¿Qué seguridad habría de la legalidad de las decisiones que suscriba previo a su destitución? ¿Por qué hay que correr el riesgo de dejar en el cargo hasta el final a alguien así? Demasiado cierto es, por deshonroso que resulte para la naturaleza humana, que el funcionario acusado no dejaría artilugio por adoptar tendiente a manipular las pruebas en su contra. Sería en efecto una anomalía monstruosa permitirle conservarlas a su disposición—cuanto menos en un principio— para efectuar cuanta manipulación, destrucción u ocultamiento fuera capaz. Para excusar al país del oprobio de tales abusos es necesario concluir que el Congreso se halla investido de la herramienta necesaria para separar preventivamente del cargo a ese funcionario.

Pero Gallo entiende en cambio que “[l]a acusación, por lo demás, de la misma manera que ha encontrado base para hacer cargos, y por los mismos medios y recursos, hallará las pruebas para justificarlos, sin que la continuación del acusado en su puesto pueda ser para ello dificultad seria, digna de tomarse en cuenta”<sup>176</sup>.

---

<sup>176</sup>Ibídem.

Si esta observación es exacta, lo es también que la práctica ha revelado que esta aspiración no ha podido cumplirse en todos los casos.

Queda todavía un argumento más para sostener, de índole ética ¿Es éticamente aceptable mantener en el cargo a quien se halla acusado de tan graves delitos? La afectación que puede causar a la institución a la que pertenece el funcionario acusado puede ser tan vasta, que se ahorraría mucho con el ejemplo ante la comunidad que ante determinados delitos y con cierto acervo probatorio las instituciones responden útilmente y en tiempo real a dar soluciones.

#### **d) La suspensión no menoscaba la garantía de inamovilidad**

Se explicó ya que, para alguna parte de la doctrina, esta medida menoscaba la garantía de inamovilidad de los funcionarios gubernamentales. Teóricamente considerada, esta aserción es fundada y exacta; pero si descendemos al terreno práctico, si tratamos de señalar los beneficios que hemos reportado de esa ingeniosa institución, el juicio es erróneo ya que desde una interpretación teleológica y sistemática de la Ley Fundamental ambas prerrogativas se integran perfectamente.

Como bien ha dicho Estrada, el juicio político es ante todo una garantía de buen gobierno. El derecho a la estabilidad no puede convertirse en una trampa flamígera que prolongue su permanencia en el cargo durante un largo tiempo. Y si bien esta es una garantía del acusado, lo es también el derecho del resto del pueblo a desplazar con celeridad al funcionario indigno para el ejercicio de los poderes que lo ha investido.

Si se piensa lo contrario, hagámonos cargo entonces de que en el caso de los jueces se quiebra también la intangibilidad de las

remuneraciones con la aplicación del impuesto a las ganancias, o los descuentos que se les practican a su salario para el pago de sus respectivas cargas sociales desde que, por una interpretación literal del art. 110 CN –por cierto la menos recomendable en derecho constitucional– no podrían ser disminuidas “en manera alguna”, cuando la recta inteligencia de la disposición es que no puede ser disminuida de manera que, expresa o implícitamente refleje, una presión a esos magistrados.

**e) La autorizada opinión de Madison que avala la suspensión**

Se ha dicho con razón que la primera regla de interpretación ha de ser la intención del legislador. Aunque tal regla merece reparos, puede tomarse como criterio general. Los debates parlamentarios y, puntualmente, los debates de las Convencionales Constituyentes resultan por consiguiente de especial relevancia para elucidar cualquier cuestión que, como en el caso, aparece oscura.

Se ha visto ya como, con excepción del proyecto de Pedro de Ángelis, ninguna carta ni proyecto constitucional en nuestro país contempló en su texto la posibilidad de suspender preventivamente al acusado en juicio político. Pero se explicó también que no existe registro, propuesta o moción alguna al respecto en los debates constitucionales nacionales.

Comparando nuestros preceptos con los de los Estados Unidos, se vio asimismo el poderoso influjo que tuvo en su redacción la Constitución del país del norte con relación al juicio político, al punto que varias cláusulas han sido calcadas de aquella.

Las consideraciones apuntadas obligan a mi criterio a recurrir, bien que como dato no definitivo, pero sí aportativo, a los debates constitucionales habidos al respecto en aquel país. Con la reserva de que los debates legislativos extranjeros sirven como

fuerza interpretativa únicamente en casos de estrecha semejanza, y siempre que la inteligencia acordada a la norma se vea respaldada por otros elementos, se puede recurrir a ellos como elementos de legitimación.

Para completar este examen entonces, habré de recurrir entonces a James Madison, quien con el peso de su alta y respetable autoridad, ha esclarecido el interrogante que en esta investigación se pretende responder.

Durante los debates de la Constitución Federal en la Convención de Filadelfia, se consideró expresamente la posibilidad de suspender a los funcionarios sometidos a “impeachment”. En tal sentido, fueron los Convencionales por Carolina del Sur y Pennsylvania, John Rutledge y Gouverneur Morris respectivamente, quienes en la sesión del 14 de septiembre de 1787 propusieron agregar una enmienda a la cláusula 7, correspondiente a la Sección 3 del Artículo I. Según ella, las personas sometidas a juicio político “quedarán suspendidas en su cargo hasta que sean juzgadas y absueltas”<sup>177</sup>.

La propuesta de Rutledge y Morris encontró la oposición de Madison —a la sazón convencional por el Estado de Virginia—. Quien sería luego el coautor del *Federalista*, fundó su oposición en el seno de la Convención en que “[e]l *Presidente dependería demasiado de la legislatura por el poder de una de las Cámaras de juzgarlo luego de ser acusado por la otra. Esta suspensión intermedia* —agregó— *lo pondría a merced de una sola de las Cámaras*”. De aprobarse tal propuesta, continuó afirmando que “[p]odrían en cualquier momento, en orden a favorecer el ascenso por los funcionarios de otro que fuera más favorable a sus posturas, votar un temporario apartamiento del actual magistrado”<sup>178</sup>. La réplica de

---

<sup>177</sup>Conf. Farrand, Max (ed.), *The Records of the Federal Convention of 1787*, Vol. 2, p. 612, New Haven: Yale University Press, 1911.

<sup>178</sup>Ibídem.

Madison contó con la adhesión del Convencional por Massachusetts Rufus King.

Tras ser sometida a votación, la propuesta de Morris y Rutledge resultó expresamente desechada por ocho votos contra tres<sup>179</sup>. La Cláusula en cuestión quedó así redactada de la siguiente manera: “[l]a sentencia en los casos de juicio político no excederá de la destitución del cargo y la inhabilitación para obtener y desempeñar cualquier cargo de honor, confianza, o a sueldo de los Estados Unidos: pero la parte condenada quedará no obstante sujeta a acusación, juicio, sentencia y castigo, de acuerdo a la ley.” Es la redacción transcripta lo que acredita sin hesitación que dicha cláusula es la fuente inmediata del artículo 60 de la Constitución Nacional, el cual –para tener presente– reza: “[s]u fallo no tendrá más efecto que destituir al acusado, y aún declararle incapaz de ocupar ningún empleo de honor, de confianza o a sueldo en la Nación. Pero la parte condenada quedará, no obstante, sujeta a acusación, juicio y castigo conforme a las leyes ante los tribunales ordinarios”.

Pero no se crea por esto que el Madison se mostró adverso a la posibilidad de admitir la suspensión preventiva. Si puede leerse con atención, los párrafos transcriptos sólo autorizan a concluir que Madison se opuso, no a la suspensión en sí, sino a la “suspensión automática a la acusación”. Y era de toda lógica su temor. Exigiendo la Constitución de los Estados Unidos tan sólo una mayoría a la Cámara de Representantes para votar la acusación (art. I, sec. 2, cl. 5), Madison temía con razón que el Presidente quedaría desprotegido contra una persecución originada por el espíritu faccioso que pudiera prevalecer en esa rama que, sujetando su permanencia a las pasiones vengativas de los partidos, le bastaría mediante una simple mayoría para apartarlo del cargo.

<sup>179</sup>Ibídem, p. 613. Votaron por la negativa a la propuesta de Morris y Rutledge los Convencionales de New Hampshire, Massachusetts, New Jersey, Pennsylvania –el propio Estado de Morris–, Delaware, Maryland, Virginia y Carolina del Norte; mientras que los tres votos por la afirmativa fueron los de Connecticut, Carolina del Sur y Georgia.

En esas condiciones fue que Madison y los Convencionales de Filadelfia consideraron expresamente la posibilidad de suspender a los funcionarios enjuiciados y rechazaron de plano habilitar esta medida. Las fuentes constitucionales arrojan a este respecto un dato que resulta concluyente para respaldar esta hipótesis.

Bien sabido es que una vez sancionada la Constitución, tuvo esta que ser ratificada por las legislaturas estatales. Así fue que, al debatirse la ratificación por la Convención del Estado de Virginia, en la sesión del miércoles 18 de junio de 1788 se dio un interesante debate para esta investigación entre el Convencional George Mason y James Madison —elegido también para la Convención de Virginia— en ocasión de examinar el poder de indultar conferido al Presidente de los Estados Unidos, que resulta ilustrativo reseñar.

Mason objetó los poderes de guerra otorgados por la Constitución al Presidente de los Estados Unidos señalando que se le confería demasiado poder al órgano ejecutivo y, al mismo tiempo, no se preveía forma de control alguna por el Congreso. Cuestionó también la facultad de indultar en estos términos: “Ahora, yo concibo que el juramento del presidente no tiene el poder de indultar ya que podría frecuentemente indultar delitos que fueron aconsejados por él mismo. Podría suceder, en algún momento, que él establezca una monarquía y destruya la República”<sup>180</sup>. A ello respondió Madison que “sería extremadamente impropio investir el poder de indultar en la Cámara de Representantes, y no menos en el Senado”, agregando que “[h]ay una seguridad en este caso de la que los caballeros no se han percatado: si el Presidente se halla conectado, de manera sospechosa, con cualquier persona, y hay motivos para sospechar de él, la Cámara de Representantes puede acusarlo; puede removerlo en caso de hallarlo culpable; *puede suspenderlo cuando sospeche, y el poder quedará en el Vicepresidente. Si este también estuviere sospechado, del mismo modo él*

<sup>180</sup> Elliot, Jonathan (ed.), *The debates in the several states conventions on the adoption of the federal Constitution*, 2° ed., Vol. III, p. 497, Philadelphia, J. B. Lippincott & Co., 1876.

*puede también ser suspendido hasta su juzgamiento y remoción, y el Congreso podría hacer un nombramiento temporal. Es esta una gran seguridad*<sup>181</sup>.

El debate reseñado aparece a mi juicio como una prueba contundente de que la suspensión preventiva estaba en la mente de Madison. Y si bien es cierto que en los diecisiete impeachments sustanciados desde 1789 a la fecha, ni la Cámara de Representantes ni el Senado de los Estados Unidos suspendieron a un solo funcionario acusado, el antecedente constitucional citado en el que uno de los principales autores de la Constitución de los Estados Unidos, prueba acabadamente que tal circunstancia no impide adoptar tal medida la que es constitucionalmente posible a juicio de este autor.

### **XIII. Condiciones de procedencia de la medida**

Mi opinión sobre esta grave materia es por todo ello que debe establecerse un punto de equilibrio que permita al mismo tiempo la observancia de la garantía del debido proceso al acusado, y la garantía de buen gobierno al Estado contra sus elementos desleales.

El Congreso no puede sin una disposición formal de la Constitución obliterar las garantías del acusado durante el proceso. A tal fin, no habiendo disposición alguna que acuerde de manera expresa la facultad de suspensión, pero admitiendo que en casos excepcionales las cámaras, en ejercicio de sus poderes implícitos pueden acordarla, la validez de la medida está condicionada, a mi criterio, a la observancia de cuatro recaudos necesarios para respetar la garantía del debido proceso del acusado:

---

<sup>181</sup> *Ibíd.*, p. 498. La bastardilla es mía.

### **1° Condición:**

#### **Una norma expresa y previa que acuerde la medida**

La observancia de la garantía del debido proceso no se ciñe exclusivamente al procedimiento penal, sino que abraza toda clase de procesos en los que el Estado ejerza su función jurisdiccional, incluido el juicio político. Con relación a esto último, ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos que “cualquier órgano del Estado que ejerza funciones de carácter materialmente jurisdiccional tiene la obligación de adoptar resoluciones apegadas a las garantías del debido proceso legal en los términos del artículo 8 de la Convención Americana”<sup>182</sup>. Agregó asimismo que “toda persona sujeta a juicio *de cualquier naturaleza* ante un órgano del Estado deberá contar con la garantía de que dicho órgano sea competente, independiente e imparcial y actúe en los términos del procedimiento legalmente previsto para el conocimiento y la resolución del caso que se le somete”<sup>183</sup>.

Hay que agregar que la garantía de defensa del acusado contiene otras inherentes, aplicables también al procedimiento de juicio político. Así ocurre con el *non bis in idem*, ya que si el acusado fuera absuelto por el Senado, o desestimada la acusación por la Cámara de Diputados, la causal que motivó la apertura del procedimiento no podría introducirse –ni conjunta ni individualmente– nuevamente en resguardo de la misma<sup>184</sup>. La garantía del debido proceso importa también observar que el procedimiento sea público<sup>185</sup>, sin perjuicio de las excepciones que las Cámaras razonablemente juzguen pertinentes<sup>186</sup>, garantizando al acusado el derecho a ser oído y a participar en el juicio.

<sup>182</sup>Ibídem, Caso del “Tribunal Constitucional Vs. Perú”, ob. cit., párr. 71.

<sup>183</sup>Ibídem, párr. 77. La bastardilla no corresponde al original.

<sup>184</sup>De acuerdo con esto: Quiroga Lavié, Humberto, ob. cit., p. 301.

<sup>185</sup>Ibídem, p. 315.

<sup>186</sup>Así ocurre con la deliberación de la prueba en el procedimiento actual, en que el Reglamento del Senado para Juicio Político dispone que sea secreta (art. 10).

Se ha entendido también que las sanciones adoptadas contra el acusado deben estar respaldadas en una norma *expresa, precisa, taxativa y previa*, como lo ha exigido la Corte Interamericana de Derechos Humanos como condición de validez de los tipos penales<sup>187</sup>.

El razonamiento antes expuesto se ve a mi juicio confirmado por las fuentes normativas de la institución. Ha sido expuesto ya que las normas constitucionales, especialmente el artículo 59 CN que instituye al Senado de la Nación como tribunal de juicio, fue tomada de la Constitución de Estados Unidos primero, de la Constitución de 1826 y del proyecto de Alberdi en tercer lugar. Se ha hecho notar como Juan Bautista Alberdi deja expresamente establecido en su proyecto la posibilidad de habilitación al Congreso para regular las cuestiones procedimentales de esta institución. Aun cuando no se me escapa que el artículo 59 no incorporó la previsión que contenía el proyecto de Alberdi, no hay óbice alguno para que, con la redacción actual, el Congreso quede habilitado, merced a sus poderes implícitos, a reglamentar estos asuntos (doc. art. 75, inc. 32 CN)<sup>188</sup>.

---

<sup>187</sup> Conf. Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso “Kimel Vs. Argentina”, Fondo, reparaciones y costas, Sentencia del 2 de mayo de 2008, Serie C, No. 177, párr. 63.

<sup>188</sup> Comparte este criterio: Sagués, Néstor Pedro, ob. cit., § 626, p. 439, cuando refiere que esas facultades implícitas habilitarían al Congreso al dictado de una ley reglamentaria. La doctrina ha mostrado una pequeña escisión al respecto, puntualmente a si las facultades reglamentarias del Congreso en esta materia obligan a éste a instrumentarla por medio de una ley o si, por el contrario, cada Cámara se halla investida de atribuciones propias para dictar su propio Reglamento. Este último criterio es por el que han optado las Cámaras, y el que se encuentra actualmente vigente, y es la posición defendida por González Calderón y Ramella. Conf. González Calderón, Juan A., ob. cit., T. III, núm. 1468, p. 363; Ramella, Pablo A., ob. cit., p. 677. La diferencia no es menor toda vez que, si bien en el caso en que se dicte una ley participan ambas Cámaras, se requeriría también el consentimiento recíproco entre ellas para el caso de que alguna quiera introducir alguna modificación en su procedimiento interno, lo que violaría las facultades privativas de cada una de ellas. Por otra parte, la instrumentación mediante una ley habilitaría la participación del Poder Ejecutivo (art. 99, inc. 3 CN) en una atribución que es exclusiva del Congreso.

## **2° Condición: Intervención de ambas Cámaras**

Para garantizar la vigencia del principio acusatorio, la medida debe sea acordada por el Senado (como tribunal de juicio) *a solicitud de la Cámara de Diputados*; no habiendo petición expresa, la suspensión no puede ser acordada.

Si bien el Reglamento del Senado para el caso de Juicio Político no contiene tal requisito, el vicio que pudiere contener queda purgado a mi criterio con la habilitación que hace el Senado a la Cámara de Diputados, toda vez que la medida de suspensión debe forzosamente ser precedida por la acusación de la Cámara baja. De esta forma, queda garantizada la participación de ambas Cámaras tal como –según el criterio que se viene exponiendo– lo exige la Constitución.

## **3° Condición:**

### **Idénticas mayorías que para la acusación y la condena**

Los que saben algo de la naturaleza humana no vacilan en advertir que el demonio del espíritu de partido suele extender su cetro sobre todas las corporaciones numerosas. La larga experiencia que cosechó Matienzo en su vida pública, le permitió afirmar que el juicio político ha sido “un resorte más de aparato que de eficacia”<sup>189</sup>. Pero ojalá hubiera sido tan sólo eso. El juicio político, tal como lo temía Jefferson, “ha sido más bien el arma de las pasiones, que el instrumento de la justicia”<sup>190</sup>. La historia nos muestra

<sup>189</sup>Matienzo, José Nicolás, *Lecciones de Derecho Constitucional*, 2° ed., p. 355, Bs. As. La Facultad, 1926.

<sup>190</sup>Jefferson, Thomas, Carta dirigida a James Madison el 15 de febrero de 1798, Conf. Ford, Paul Leicester (ed.), *The Works of Thomas Jefferson*, Vol. VIII, p. 370, New York, London, G. P. Putnam's Sons, 1904. O, como afirma Sagüés, un juicio más “partidista” que político. Conf. Sagüés, Néstor Pedro, ob. cit., § 633, p. 445. Julián Barraquero afirmaba a fines del siglo XIX: “Los partidos políticos se constituyen solidariamente responsables por la conducta oficial de sus miembros y el *honor de partido* impone el deber de amparar la impunidad, defendiéndolos cualquiera que sea la infracción cometida. La inocencia o la culpabilidad no se determinarán por la prueba rendida sino la disciplina y la astucia de los partidos.” Conf. Barraquero, Julián,

la injusticia con que frecuentemente se ha ejercido este derecho de acusación política, y cómo en nombre de la justicia se ha envenenado esta institución por las pasiones de partido. Su enseñanza está a veces trazada con caracteres sangrientos. Como bien expresó Stubbs, la Constitución inglesa recibió de este procedimiento más lecciones de advertencia que gratificaciones<sup>191</sup>. Vemos así como la Cámara de los Comunes levantó el hacha del verdugo contra Lord Strafford instaurando un proceso en el que, más que un juicio, fue la venganza de un partido iracundo e irascible (los puritanos).

La historia nos muestra entonces la injusticia con que frecuentemente se ha ejercitado esta prerrogativa cuando una simple mayoría es funcional a las pasiones vengativas de los partidos. Si no es posible eliminar esta patología, es necesario restringirla lo más que se pueda. Y para conservar la garantía de imparcialidad en el procedimiento es necesario, todavía más aquí, en una medida no prevista expresamente por la Constitución, mantener las mismas exigencias que para la acusación y destitución del encartado. A falta de disposición expresa, pienso por ello que deben concurrir también para la suspensión preventiva del acusado las dos terceras partes de los miembros de la Cámara de Diputados a pedirla, y las dos terceras partes de los miembros del Senado para acordarla. Esa es la postura que guardará mayor fidelidad a la Constitución.

#### **4° Condición: Plazo expreso para de la medida**

Pienso por último que la validez de la medida exige que la suspensión no deba prolongarse indefinidamente, por lo que debe ser acordada por un plazo determinado sin perjuicio de que pueda prolongarse nuevamente por resolución fundada.

---

ob. cit., p. 286, la bastardilla corresponde al original. La misma opinión adversa a la institución manifiesta López, quien prefiere el juicio de residencia que se practicaba en la época colonial. López, Lucio V., ob. cit., p. 162.

<sup>191</sup> Stubbs, William, *The Constitutional history of England*, Vol. III, p. 266, Oxford, at the Clarendon Press, 1878.

#### XIV. Conclusiones

Los antecedentes examinados a lo largo de este trabajo muestran la existencia de opiniones que permiten disponer la suspensión del funcionario acusado en juicio político aunque la Constitución Nacional no contenga disposición alguna que la acuerde de modo expreso. Se trata de una facultad implícita de las Cámaras que encuentran justificativo en la naturaleza de las cosas.

El propio Vicente Gallo, quien desde el rigor académico de su tesis doctoral, encaró el estudio de la institución del juicio político, negando allí la posibilidad de suspensión del enjuiciado, quedó preso de sus palabras cuando intervino como Senador Nacional en el juicio del juez Oro. Tuvo que admitir allí que en algún caso extremo la medida podría tomarse. Para que el laboratorio no empañe la mente del constitucionalista es necesario que abandone fórmulas dogmáticas, que en los hechos sólo encuentran justificaciones en el ámbito del gabinete.

Como conclusión de esta investigación, estoy convencido entonces que *la suspensión preventiva de los funcionarios sometidos a juicio político es perfectamente admisible. Consiguientemente el artículo 4 del Reglamento del Senado para el caso de Juicio Político es perfectamente constitucional. Pero la constitucionalidad de la medida, a falta de norma expresa en la Ley Fundamental, está condicionada a la existencia de una norma expresa y previa que la acuerde, a la intervención conjunta de ambas Cámaras del Congreso, con idénticas mayorías que para la acusación y la condena, y a que sea dispuesta por un plazo determinado.*

Aún hoy, la esencia de la democracia moderna depende de la cuestión de si el Parlamento es un instrumento útil para resolver las necesidades sociales de nuestra era<sup>192</sup>.

---

<sup>192</sup>Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, trad. española de Rafael Luengo y Luis Legaz y Lacambra, pp. 49 y 50, Barcelona, Labor, 1977.

## Bibliografía

- Alice, Beatriz, *El juicio político*, ED, 123-743.
- Anson, William, R., *Loi et Pratique constitutionnelles de L'Angleterre*, traducido al francés por C. Candilón, Vol. 1, Paris, V. Girad & E. Briere, 1903.
- Armagnague, Juan F., *Juicio Político y Jurado de enjuiciamiento*, Buenos Aires, Depalma, 1995.
- Arosemena, Justo, *Estudios Históricos y Jurídicos*, en Colección Panamericana, N° 23, Buenos Aires, W. M. Jackson, 1946.
- Badeni, Gregorio, *Tratado de Derecho Constitucional*, T. II, 1° y 2° ed., Buenos Aires, La Ley, 2004 y 2006 respectivamente.
- Barraquero, Julián, *Espíritu y práctica de la Constitución Argentina*, Buenos Aires, Tip., Lit. y Enc. del Colegio Pío IX, 1889.
- Bayard, James, *A brief exposition of the Constitution of the United States*, Philadelphia, Parrish, Dunning & Mears, 1853.
- Bidart Campos, Germán J., *Manual de la Constitución Reformada*, T. III, Buenos Aires, EDIAR, 2004.
- Bidegain, Carlos María, *Curso de Derecho Constitucional*, T. IV., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2003.
- *El Congreso de los Estados Unidos de América. Derecho y Prácticas legislativas*, Buenos Aires, Depalma, 1950.
- Bielsa, Rafael, *Derecho Constitucional*, 3° ed., Buenos Aires, Depalma, 1959.
- Blackstone, William Sir, *Commentaries on the laws of England in four Books*, 7° ed., T. IV, Oxford, printed for

- William Strahan, Thomas Cadell, and Daniel Prince at the Clarendon Press, 1775.
- Boutwell, George S., *The Constitution of the United States at the end of the first century*, Boston, D. C. Heath & Co., 1895.
- Campbell Black, Henry, *Handbook of American Constitutional Law*, 3° ed., St. Paul, Mineola, West Publishing Company, 1910.
- Cayuso, Susana G., *Constitución de la Nación Argentina: claves para el estudio inicial de la norma fundamental*, Buenos Aires, La Ley, 2006.
- Cobbett, William (ed.), *Parliamentary History of England*, Vols. I, Londres, imp. de Thomas Curson Hansard, 1806.
- Colautti, Carlos, *Derecho Constitucional*, 2° ed., Buenos Aires, ed. Universidad, 1998.
- Congressional Globe, 40th Congress, años 1867-1869.
- Congressional Research Service Library Of Congress y otros, *The Constitution of the United States of América. Análisis and interpretation*, Washington, U.S. Government Printing Office, 2004.
- Cooley, Thomas M., *The General Principles of Constitutional Law in the United States of America*, Boston, Little, Brown and Company, 1880.
- Corwin, Edward S., *La Constitución Norteamericana y su actual significado*, 6° ed. en español por Rafael Demaría, Buenos Aires, Kraft, 1942.
- Cushing, Luther Stearns, *Elementos de la ley y prácticas de las asambleas legislativas en los Estados Unidos de América*, traducido por Nicolás Antonio Calvo, T. III, Buenos Aires, La Universidad, 1887.

- Dalla Vía, Alberto Ricardo, *Manual de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Lexis Nexis, 2004.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, años: 1892, Vol. 2.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, años: 1899, 1923, Vol. 1, y 1959.
- Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1994, Bs. As., imp. del Congreso de la Nación, 1994.
- Diegues, Jorge Alberto, *¿Es constitucionalmente viable la suspensión de los funcionarios sometidos a juicio político?*, ponencia presentada a las Jornadas Argentino, Chileno, Peruanas de Asociaciones de Derecho Constitucional, Buenos Aires 16 al 18 de abril de 2008, disponible en <http://jornadas.aadconst.org/ponencias-3.html>.
- Ekmekdjian, Miguel Ángel, *Tratado de Derecho Constitucional*, T. IV, Buenos Aires, Depalma, 2001.
- Elliot, Jonathan (ed.), *The debates in the several states conventions on the adoption of the federal Constitution*, 2° ed., Vol. III, Philadelphia, J. B. Lippincott & Co., 1876.
- Erskine May, Thomas Sir., *Traité des Lois, Privilèges, Procèderes et Usages du Parlement*, T. 2, de la 11° ed. inglesa traducida al francés por Joseph Delpech, Paris, V. Giard & E. Brière, 1909.
- Estrada, José Manuel, *Curso de Derecho Constitucional*, T. III, 2° ed., Buenos Aires, ECYLA, 1927.
- Farrand, Max (ed.), *The Records of the Federal Convention of 1787*, Vol. 2, New Haven: Yale University Press, 1911.
- Farrar, Timothy, *Manual of the Constitution of the United States of América*, Boston, Little, Brown & Company, 1867.

- Fayt, Carlos S., *Nuevas Fronteras del Derecho Constitucional*, Buenos Aires, La Ley, 1995.
- *Los poderes implícitos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación*, Buenos Aires, La Ley, 2006.
- Ford, Paul Leicester (ed.), *The Works of Thomas Jefferson*, Vol. VIII, New York, London, G. P. Putnam's Sons, 1904.
- Foster, Roger, *Commentaries on the Constitution of the United States*, Vol. I, Boston, the Boston Book Company, 1895.
- Gallo, Vicente C., *Juicio Político. Estudio histórico y de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Coni, 1897.
- García Mansilla, Manuel José, *Historia del Impeachment a los jueces federales en los Estados Unidos*, en Santiago (h), Alfonso (Dir.), *La Responsabilidad judicial y sus distintas dimensiones*, T. I, p. 569 y sigts., Buenos Aires, Abaco, 2006.
- Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina comentada y concordada*, 3° ed., Buenos Aires, La Ley, 2005.
- Gelli, María Angélica y SANCINETTI, Marcelo, *Juicio Político. Garantías del acusado y garantías del poder judicial frente al poder político. La defensa del juez Antonio Boggiano*, Buenos Aires, Hammurabi, 2005.
- Gerhardt, Michael J., *The federal impeachment process: a constitutional and historical analysis*, 2° ed., Chicago, The University of Chicago press, 2000.
- González, Florentino, *Lecciones de Derecho Constitucional*, 2° ed., Paris, Lib. de Rosa y Bouret, 1871.

- González, Joaquín V., *Manual de la Constitución Argentina (1853-60)*, ed. actualizada por Humberto Quiroga Lavié, Buenos Aires, La Ley, 2001.
- González Calderón, Juan A., *Derecho Constitucional Argentino*, 3° ed., T. III, Buenos Aires, Lajouane, 1931.
- Hallam, Henry, *The Constitutional History of England from the accession of Henry VII to the death of George II*, Ts. I a IV, New York, W. J. Widdleton Publisher, 1867.
- Hinds, Asher, C., *Hinds' precedents of the House of Representatives of the United States: including references to provisions of the Constitution, the laws, and decisions of the United States Senate*, Vol. III, Washington, Government printing office, 1907.
- Hirschmann, Pablo Gustavo, *Los poderes implícitos del gobierno federal*, en Cinco ensayos sobre Derecho Constitucional, Buenos Aires, Luis Tedesco ed., 1987.
- Jefferson, Thomas, *Manual de Práctica Parlamentaria para el uso del Senado de los Estados Unidos*, trad. española por Félix Varela, Nueva York, Henrique Newton, 1826.
- Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, trad. española de Rafael Luengo y Luis Legaz y Lacambra, Barcelona, Labor, 1977.
- Kent, James, *Commentaries on American law*, Vol. I, Boston, Little Brown & Company, 1860.
- Linares Quintana, Segundo V., *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*, T. 9, Buenos Aires, Plus Ultra, 1987.
- López, Lucio Vicente, *Curso de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco, 1891.

- Madison, James, Hamilton, Alexander y Jay, John, *El Federalista*, 2° ed. en español por Gustavo R. Velazco, México D.F., Fondo de Cultura Económica, 1957.
- Matienzo, José Nicolás, *Lecciones de Derecho Constitucional*, 2° ed., Buenos Aires, La Facultad, 1926.
- Midón, Mario M., *Manual de Derecho Constitucional Argentino*, 2° ed., Buenos Aires, La Ley, 2004.
- *Juicio político. Singular mezcla de lo jurídico. La oportunidad y conveniencia*, La Ley, 1990-D, 845.
- Montes De Oca, Manuel Augusto, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, La Facultad, 1917.
- Ordronaux, John, *Constitutional Legislation in the United States: Its Origin, and Application to the Relative Powers of Congress, and of State Legislatures*, Philadelphia, T. & J. W. Johnson & Co., 1891.
- Padilla, Miguel M., *Jueces equivocados*, La Ley, Suplemento actualidad del 14 de abril de 2005, p. 1.
- Paschal, George W., *La Constitución de los Estados Unidos explicada y anotada*, T. Segundo, trad. por Clodomiro Quiroga, Buenos Aires, Lajouane, 1888.
- Pomeroy, John Norton, *An introduction to the Constitutional Law of the United States*, New York, Hurd and Hughton, Cambridge riverside press, 1868.
- Pritchett, C. Herman, *La Constitución Americana*, Buenos Aires, TEA, 1959.
- Quiroga Lavié, Humberto, *Constitución de la Nación Argentina Comentada*, 3° ed., Buenos Aires, Zavalía, 2000.
- Ramella, Pablo A., *Derecho Constitucional*, 3° ed., Buenos Aires, Depalma, 1986.

- Ravignani, Emilio, *Asambleas Constituyentes Argentinas (1810-1898)*, Ts. I a VI-II, Buenos Aires, Jacobo Peuser, 1937.
- Rawle, William, *A View of the Constitution of the United States of América*, 2° ed., Philadelphia, Philip H. Nicklin, 1829.
- Ridges, Edward Wavell, *Constitutional Law of England*, 3° ed., London, Stevens & Sons, Limited, 1922.
- Sabsay, Daniel Alberto y Onaindia, José Miguel, *La Constitución de los Argentinos*, 6° ed., Buenos Aires, Errepar, 2004.
- Sagüés, Néstor Pedro, *Manual de Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Astrea, 2007.
- Salgado Pesantes, Hernán, *Teoría y práctica del control político. El juicio político en la Constitución ecuatoriana*, en Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, año, 2004, Vol. I, Montevideo, Konrad Adenauer Stiftung, 2005.
- Salvadores De Arzuaga, Carlos Ignacio, *Los controles institucionales en la Constitución Argentina 1853-1994*, Buenos Aires, La Ley, 1999.
- Sánchez Viamonte, Carlos, *Manual de Derecho Constitucional*, 3° ed., Buenos Aires, Kapelusz, 1958.
- Sarmiento García, Jorge H. (Dir.), *Derecho Público*, 2° ed., Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1998.
- Simpson, Alex, *A treatise on federal impeachments*, Philadelphia, 1916.
- Sola, Juan Vicente, *Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Abeledo - Perrot, 2006.

- Story, Joseph, *Comentario sobre la Constitución Federal de los Estados Unidos*, 4° ed, en español por Nicolás Antonio Calvo, T. I, Bs. As., imp. La Universidad, 1888.
- Stubbs, William, *The Constitutional history of England*, Vol. III, Oxford, at the Clarendon Press, 1878.
- Tiffany, Joel, *Gobierno y Derecho Constitucional*, traducción española de Clodomiro Quiroga, Buenos Aires, imp. La Unión, 1874.
- Towle, Nathaniel C., *A history an análisis of the Constitution of the United States*, 2° ed., Boston, Little, Brown & Company, 1861.
- Tribe, Lawrence S., *American Constitutional Law*, 2° ed., Mineola, New York, The Foundation Press, Inc., 1988.
- Tucker, John Randolph, *The Constitution of the United States. A critical discussion of its genesis, development, and interpretation*, T. I, Chicago, Callaghan & Co., 1899.
- Vedia, Agustín de, *Constitución Argentina*, Buenos Aires, Coni hnos., 1907.
- Von Holst, Herbert, *The Constitutional Law of the United States of América*, Chicago, Callaghan & Company, 1887.
- Watson, David K., *The Constitution of the United States. It's History application and construction*, T. I, Chicago, Callaghan & Company, 1910.
- Willoughby, Westel Woodbury, *The Constitutional Law of the United States*, 2° ed., New York, Baker, Voorhis and Company, 1929.