



JUICIO POLÍTICO

BIBLIOTECA CORTE SUP	
Nº. DE C	3855
UBICACION	F. 90
FICHA MATERIA	

inscripción de

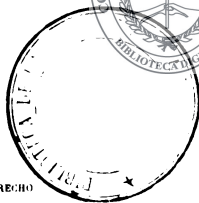
VICENTE C. GALLO

JUICIO POLÍTICO

ESTUDIO HISTÓRICO Y DE DERECHO CONSTITUCIONAL

TESIS

PARA EL DOCTORADO Y PARA OPTAR AL PREMIO « FACULTAD DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES »

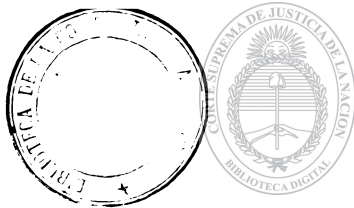


BUENOS AIRES

IMPRENTA DE PABLO E. CONI É HIJOS, ESPECIAL PARA OBRAS

680 — CALLE PERÚ — 680

1897



PADRINO DE TESIS

DOCTOR BENJAMÍN PAZ

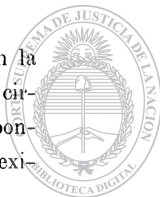


ADVERTENCIA



Coronamos nuestra carrera de estudiante optando con este trabajo al grado de doctor en Jurisprudencia y Ciencias Sociales y al premio de tesis anualmente instituido por la Facultad de Derecho.

Fijado el tema por el cuerpo académico de la facultad en el mes de junio del pasado año, este trabajo ha debido ser estudiado en las pocas horas libres que nos dejaba la preparación de nuestros exámenes finales, y escrito en el plazo fatal de dos meses y días. En tales condiciones ha debido resentirse de la influencia de ambas circunstancias. Habríamos deseado disponer de mayor tranquilidad de espíritu y de tiempo más amplio, para metodizar, corregir y condensar alguna parte de la exposición, y para precisar claramente ciertas conclusiones. Nos ha faltado ambas cosas y apremiados por el vencimiento de un término perentorio, entregamos al



fallo de la facultad el fruto de nuestro esfuerzo, con la conciencia de haber hecho cuanto era posible en las circunstancias en que nos hemos encontrado para responder á la enseñanza de nuestros maestros y á las exigencias que necesariamente entraña un concurso.

Respecto al plan que seguimos, debemos decir algunas palabras que lo expliquen.

El juicio político tiene sin disputa su cuna en Inglaterra. El *impeachment* de las instituciones inglesas es el primer antecedente jurídico del juicio político argentino. Convencidos de ello, hemos hecho en la constitución y en la historia de aquel país, un estudio detallado de los orígenes y desenvolvimiento históricos del *impeachment*, por un lado, y de su influencia en la vida institucional de Inglaterra, por otro. Á esta segunda parte hemos consagrado una atención preferente, dedicándole un capítulo especial, en razón de llegar á conclusiones contrarias á las generalmente aceptadas en la opinión corriente, y autorizadas en la enseñanza de esta Facultad, por la palabra respetable del doctor Lucio V. López.

Estudiado el juicio político en su cuna, explicados su naturaleza y caracteres originales, y establecida la grande y benéfica influencia que ha ejercido en las institucio-

nes inglesas, hemos debido estudiarlo en seguida en Estados Unidos, cuya constitución lo toma de las prácticas parlamentarias inglesas, no propiamente para transformarlo, como se ha dicho, sino para concretarlo en su naturaleza y caracteres, y para precisarlo, consiguientemente, en sus objetivos y efectos. En el capítulo consagrado al juicio político bajo la Constitución de Estados Unidos, hacemos la exposición doctrinaria, diremos así, explicando la teoría constitucional del juicio político, fundando la jurisdicción parlamentaria y sus limitaciones en cuanto á las personas, los delitos, las penas, y los objetivos propios de este procedimiento. Finalmente, exponemos los casos de juicio político más importantes que han ocurrido, para establecer el resultado que la institución ha tenido en aquel país y deducir la saludable enseñanza que de ellos se desprende.

El cuarto capítulo está consagrado á la exposición de la legislación argentina. Dentro de él hemos procurado dar cabida, por una parte, al elemento histórico representado por el juicio de residencia de la época colonial y por otra, á los dos órdenes de legislación que forman el derecho constitucional argentino :—la legislación nacional, con las disposiciones de la Constitución enunciadas, y comentadas por las de la Constitución de



Estados Unidos, — y la legislación provincial, con sus leyes y constituciones propias.

Establecida en el curso de la exposición de esos cuatro primeros capítulos, la naturaleza verdadera del juicio político, fijados sus caracteres y objetivos, y fundada la jurisdicción parlamentaria, exponemos luego la legislación comparada, estudiando las diversas organizaciones que la ciencia constitucional y administrativa ha creado en otros países para llegar á los mismos ó parecidos propósitos que persigue el juicio político. Hemos reputado ese estudio, un elemento necesario para determinar y autorizar una opinión definitiva que, debiéndose referir forzosamente á la bondad de la institución en sí misma, y á su superioridad respecto de las demás organizadas para el mismo fin, habría resultado á este respecto, sin fundamento suficiente si no reconociera como basa el estudio comparativo de una y otras.

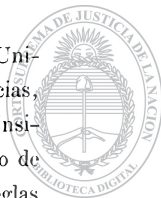
La materia referente al procedimiento nos ha exigido por su importancia misma, un capítulo especial. Desgraciadamente, la premura del tiempo, como allí lo decimos, nos ha impedido formular un proyecto de reglamentación completa del juicio político, como era nuestro propósito hacerlo. Hemos debido, en consecuencia, limitarnos á la enunciación de las formas de



procedimiento observadas en Inglaterra, Estados Unidos, República Argentina y algunas de las provincias, dando el fundamento de las más importantes é insinuando una que otra idea sobre la materia. Dentro de ese capítulo hemos colocado la exposición de las reglas que varios estatutos y la práctica parlamentaria de Inglaterra, han consagrado para la remoción de los jueces, conseguida allí por un medio que, siendo en el fondo y el propósito, un verdadero juicio político, difiere de éste por más de un concepto. Su analogía con el *impeachment* inglés y la importancia de sus reglas de procedimiento, nos ha inducido á incorporar su exposición á este trabajo.

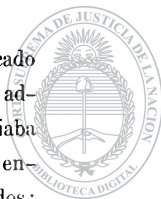
Cerramos, en fin, nuestro estudio, estableciendo sintéticamente las superioridades de la jurisdicción parlamentaria concretada en la forma del juicio político, y exponiendo con toda franqueza las conclusiones á que llegamos en su apreciación, del punto de vista teórico y de su aplicación práctica en la República Argentina, conjuntamente con las causas que han determinado el fracaso del juicio político en nuestra vida constitucional, tal cual nosotros las entendemos.

En las conclusiones finales disentimos de la enseñanza que se ha dado en la Facultad de derecho por los tres



catedráticos que en los últimos tiempos han explicado esta materia. Diferimos de Estrada, en cuanto éste, adversario de la jurisdicción parlamentaria, se pronunciaba por la creación de un tribunal extraordinario para entender en las acusaciones de la cámara de diputados: de López, en la apreciación de los resultados que el juicio político ha dado en Inglaterra y de la superioridad por él atribuída al juicio de residencia de la época colonial; y, finalmente, de Montes de Oca, en cuanto á los alcances de la sentencia que él entiende deben limitarse á la simple destitución del funcionario. En presencia de tal circunstancia hemos sentido la necesidad de fundar y autorizar especialmente nuestra disidencia de tan respetables enseñanzas : de ahí la extensión que hemos dado á la parte de nuestro trabajo que se refiere á esos puntos y las citas de las obras que al respecto hemos consultado.

Las fuentes de consulta á que hemos recurrido para un estudio tan complejo, se hallarán indicadas en el curso de la exposición. Incurriríamos en injusticia, sin embargo, si no hiciéramos una mención especial de la reciente obra del doctor Joaquín V. González, *Manual de la Constitución Argentina*, tan notable por la exposición metódica y la conceptuosa precisión cien-



tífica de sus ideas, como por la nutrida indicación bibliográfica que abona sus doctrinas. Las notas correspondientes al capítulo XVII de esa obra, si no han constituido la guía única de nuestro estudio en cuanto a fuentes de investigación se refiere, ha sido por lo menos la más importante y la que mayores luces nos ha proporcionado. Si declarándolo, como lo hacemos con toda franqueza, algún mérito, del poco que pueda tener, pierde nuestro esfuerzo, no nos importa, que será en cambio de un acto de justicia y de lealtad intelectual que cumplimos sin violencia.

Por lo demás, y para terminar, debemos hacer constar que conservamos en el idioma propio numerosas expresiones del derecho constitucional inglés y norte-americano, que, no teniendo en nuestra lengua una significación estrictamente legal y clara, habría sido peligroso emplear traducidas.





CAPÍTULO PRIMERO

EL JUICIO POLÍTICO EN INGLATERRA

(*Desenvolvimiento histórico del impeachment*)



I

SUMARIO: I. Poderes judiciales del Parlamento de Inglaterra. — Jurisdicción de los Lores. El *bill de attainder* y el *impeachment*: sus diferencias; importancia y necesidad de esta distinción. — II. Los primeros casos de *impeachment*. — III. El caso de Suffolk. — IV. *Impeachments* de Mompesson, Bacon, Floyd, Buckingham, Middlesex, etc. — V. El *impeachment* en el reinado de Carlos I: Mainwaring, Strafford, Laud, Finch, etc. — VI. De 1667 á 1776: Clarendon, Danby: importancia de su *impeachment*; cuestiones debatidas. Fitz Harris, Somers, Halifax, Portland, Orford, Sacheverell, Oxford, Boringbroke y Ormond. — VII. Los dos últimos casos: Warren Hastings y Melville. — VIII. Naturaleza y caracteres del juicio político en Inglaterra.

La amplitud extraordinaria de facultades con que está investido el Parlamento de Inglaterra y que ha sugerido á uno de los autorizados comentadores de su Constitución las palabras tantas veces recordadas de que « él puede hacer todo menos de un hombre una mujer y viceversa » (1), se constata vigorosamente cuando se la refiere al orden judicial.

(1) J. B. DE LOISEL, *The Constitution of England*, cap. X.



En efecto, el Parlamento de Inglaterra, considerado en sus dos cámaras conjuntamente, ó en cada una de ellas por separado, tiene poderes judiciales realmente excepcionales, acaso únicos en el mundo.

Desde luego, los lores y los comunes, como el senado y la cámara de diputados de la Constitución de los Estados Unidos y de nuestro país, son jueces únicos é inapelables de la validez y nulidad de los títulos de sus miembros. Las dos cámaras son corte de justicia para todo lo que afecte sus privilegios. Con exclusión de todos los demás tribunales, ellos juzgan sus propias causas (1).

Pero independientemente de esta jurisdicción, que puede considerarse como propia y común á todos los parlamentos, el de Inglaterra tiene, en materia judicial, las siguientes que pasamos á esbozar :

1° La cámara de los lores es la más alta Corte de justicia del reino. Es el último resorte de apelación para las tres cortes de ley de Westminster, Escocia é Irlanda, y para la Corte de la Cancillería (2). Esta suprema jurisdicción de apelación — *Appellate jurisdiction* — perteneció originariamente al Witenagemot, después al *Concilium ordinarium*, y luego pasó á la cámara de los lores, donde ha permanecido desde entonces, á despecho de las tentativas de los comunes para negar á los lores el derecho de conocer en apelaciones de

(1) ADOLPHE EMILE LAUR, *Des Hautes Cours Politiques en France et á l'étranger*, pág. 323.

(2) FISCHER, *La Constitution D'Angleterre*, tomo I, pág. 434.



las cortes de Equidad (1). La cámara de los lores, en tal carácter, puede, á su voluntad, juzgar en hecho y en derecho y remitir la causa á una corte superior. Sus decisiones son absolutamente definitivas (2). Esta jurisdicción excepcional que los lores ejercen, tiene un doble carácter : es de derecho civil y de derecho criminal, y bajo este último aspecto, como la más alta corte criminal del reino, su papel es más teórico que práctico, con la excepción de los casos de *impeachment*. Obrando como corte de justicia la cámara de los lores no tiene, se ha dicho, nada de común con la asamblea cuyo nombre lleva (3). En homenaje á la mayor autoridad jurídica de sus fallos, no se compone, en efecto, sino de los lores llamados de apelación, aunque teóricamente todos tienen el derecho de concurrir con su voto á la decisión de los asuntos sometidos á su competencia (4). La jurisdicción de los lores difiere según que se trate de apelaciones en materia de ley propiamente dicho ó de materias de equidad. En el primer caso, la apelación sólo es admitida de un juicio definitivo ; la cámara resuelve el asunto irrevocablemente y en última instancia ; en el segundo caso, la cámara se limita á significar á la cancillería la reforma de su decisión anterior, pudiendo, por lo tanto, conocer en juicios interlocutorios (5).

(1) FEILDEN, *A short Constitutional History of England*, pág. 89.

(2) DE FRANQUEVILLE. *Le système judiciaire de la Grande-Bretagne*, tomo I, pág. 119 y 120.

(3) DE FRANQUEVILLE, *op. cit.*, tomo I, pág. 118.

(4) FISCHER, *Op. cit.*, tomo I, pág. 434.

(5) FISCHER, *Op. et loco citados*.



2º Los lores, constituidos en corte de justicia, tienen jurisdicción exclusiva para entender en las acusaciones de alta traición ó felonía formuladas contra un par del reino, ó la esposa de un par, ó una par por nacimiento, ó la reina esposa (*the queen consort*), ó el marido de la reina (*king consort*, or *prince consort*). La cámara conoce en tales casos en primera y última instancia. Si el Parlamento está reunido, preside la asamblea el *Lord High Steward*. En caso contrario, las personas enunciadadas son juzgadas por la corte del *High Steward*, no pudiendo, sin embargo, pronunciar sentencia antes de que un jury de veintitres pares, por lo menos, haya dado por simple mayoría su veredicto sobre la cuestión de hecho Fundando esta jurisdicción Montesquieu, ha escrito las siguientes palabras : « Los grandes están siempre expuestos á envidia, y si hubieran de ser juzgados por el pueblo, podrian estar en peligro y no gozarian del privilegio que tiene el último ciudadano de ser juzgado por sus pares. Es necesario, pues, que los nobles sean juzgados, no ante los tribunales ordinarios de la nación, sino ante esta parte del cuerpo legislativo que está compuesta de nobles » (1).

La aplicación rigurosa de este principio, consagrado en la Magna Carta, llevaría á establecer la competencia de los lores para el conocimiento de todos los asuntos en que fueran parte cualesquiera de las personas antes nombradas, pero en la práctica esa competencia está limitada á los casos de acusa-

(1) MONTESQUIEU, *L'esprit des lois*, lib. XI, cap. VI.



ción por alta traición ó felonía (1). Es éste, por lo demás, el único caso en que los lores juzgan como tribunal de primera instancia (2).

3º El Parlamento, entendido por tal la reunión del Rey, de los lores y los comunes, tiene la facultad de dictar *bills de attainder* y de *pains and penalties*.

« El *bill de attainder* es una ley-juicio, relativa á un caso especial, infligiendo á la persona á quien se aplica todas las consecuencias de una sentencia criminal y entrañando las penas aplicables al delito de alta traición » (3).

Difícilmente podrá darse del *bill de attainder* una definición más clara y más precisa.

Dentro de sus términos se comprenden todos los elementos constitutivos, todos los caracteres propios del *bill de attainder*.

Es, desde luego, una ley. Tiene la misma tramitación legislativa que cualquier otro *bill*; sancionado por ambas cámaras del Parlamento debe recibir el asentimiento de la Corona (4). Pero es al mismo tiempo un juicio : hace un delito de lo que antes no era delito ante ninguna ley y asigna al delincuente, así creado, un castigo que ninguna corte podría aplicar (5). Y no sólo puede encontrar al acusado culpa-

(1) DE FRANQUEVILLE, *Op. cit.*, tomo II, pág. 122.

(2) FEILDEN, *A short Constitutional History of England*, pág. 157.

(3) LAIR, *Op. cit.*, pág. 319.

(4) FEILDEN, *Op. cit.*, pag. 157.

(5) ANSON, *Law and Custom of Constitution*, vol. I, pág. 341.



ble de actos que anteriormente no hubiesen sido definidos como crímenes, sino que puede proceder *ex post facto* á crear el delincuente, declarar la culpabilidad del acusado y prescribir una nueva y desconocida pena que él no tenía ni podía tener motivo para prever (1).

El *bill de attainder* tiene, para el caso especial á que se aplica, todas las consecuencias de una sentencia criminal; la pena que él impone, de acuerdo ó contra el derecho común, debe cumplirse, y no hay corte de justicia ante la cual pueda apelarse y con autoridad suficiente para salvar al condenado (2).

Y, finalmente, entraña todas las penas vinculadas al delito de alta traición : la pena de muerte, la proscripción pública, comprendiendo la corrupción de la sangre, y la desheredación de los descendientes del condenado, desheredación que no puede ser levantada sino por el parlamento (3).

Dos condiciones parecen ser necesarias para la aplicación de *bills* de este género : 1º que sea imposible establecer la culpabilidad del acusado por los medios ordinarios de que la ley dispone; y 2º que de la salvación del culpable puedan resultar grandes perjuicios al Estado. « Es necesario en verdad, ha escrito Lord Russell, que grandes males puedan ser producidos por la impunidad de un culpable para contrabalancear el mal que hay en quebrantar la seguridad común de los súbditos, turbar el curso regular de la justicia

(1) CLARK HARE, *American Constitutional Law*, pág. 544.

(2) FISCHER, *Op. cit.*, tomo II, pág. 351.

(3) FISCHER, *Op. cit.*, tomo II, pág. 350.



y ofrecer un ejemplo de castigo aplicado á un hombre que no ha sido reconocido culpable de un crimen (1) ».

Los *bills de pains and penalties*, en el fondo y en la tramitación idénticos á los *bills de attainder*, difieren de estos en que, en vez de aplicar la pena de muerte imponen penalidades menores.

El *bill de attainder* y el de *pains and penalties* no son la misma cosa que una ley *ex-post facto*. Por esta última, el poder legislativo dicta la regla, y deja su aplicación práctica al poder judicial; mientras que en los primeros el mismo poder legislativo asume las funciones judiciales y no sólo dicta sino que también aplica la ley. Por lo demás, un *bill de attainder* puede revestir, y frecuentemente ha revestido, el carácter de una ley *ex post facto*: tal sucede cuando castiga un acto legal ó impone al delito una penalidad distinta de la que tenía al tiempo de ejecutarse el acto (2).

Fácilmente puede comprenderse, después de lo que llevamos dicho, todo el peligro que tales leyes encierran para la vida de los ciudadanos y la libertad de los pueblos. « Constituyen la forma más terrible de la jurisdicción parlamentaria (3); atacan por su base todo derecho civil y toda libertad política (4) ».

(1) RUSSELL, *Essai sur l'Histoire du Gouvernement et de la Constitution Britanniques*, pág. 151.

(2) HARE, *Op. cit.*, pág. 547.

(3) LAIR, *Op. cit.*, pág. 319.

(4) WILLIAM WHITING, *Poderes de Guerra bajo la Constitución de Estados Unidos* (traducción Rawson), capítulo IV.



La historia política de Inglaterra está manchada con la sangre derramada por medio de ellos. Desde el duque de Clarence, la primera víctima de un *bill de attainder*, dictado bajo Eduardo IV, hasta Fenwick, ejecutado en 1690, la lista de sus víctimas es inmensa : Empson, Dudley, Thomas Morus, el obispo Fisher, Ana Bolena, Catalina Howard, y tantos otros bajo los Tudors; Strafford, el arzobispo Laud, Monrose, Monmouth, etc., bajo los Estuardos.

Todos ellos, y mil más, perecieron víctimas del *bill de attainder*, aunque respecto de más de uno, el conocimiento insuficiente de la historia y de la legislación inglesa haya llevado á decir que murieron á consecuencia de acusaciones parlamentarias, iniciadas y tramitadas en las condiciones de un *impeachment*, la última forma en que se ejercita la amplia jurisdicción judicial del Parlamento de Inglaterra.

¿Qué es un *impeachment* ? Hallam lo ha definido diciendo que es « una solemne acusación contra cualquier individuo, hecha por la Cámara de los comunes, ante la barra de la Cámara de los lores » (1).

No pueden, pues, confundirse, sin incurrir en grosero error, un *bill de attainder* ó de *pains and penalties* con un *impeachment*. El primero, como lo hemos dicho, es una ley, tramitada y votada en la forma que cualquiera otra, que crea el delito, el delincuente y la pena; el segundo es una acusación llevada por los comunes ante los lores, en su carácter de

(1) HALLAM, *Constitutional History of England*, vol. I, pág. 358.



gran inquisición de la nación, y obrando como Corte de justicia (1). Un *bill de attainder*, por otra parte, no se aplica sino á un caso dado de naturaleza compleja, y puede servir para castigar actos á los cuales la ley no les ha impuesto penalidad alguna; el *impeachment* se aplica siempre á una violación de principios reconocidos de derecho aunque fuera de los casos previstos por las disposiciones especiales de la ley (2). Con razón, pues, ha podido decir Lord Russell que los *bill de attainder* y *de pains and penalties* son, por su naturaleza, bien distintos de las acusaciones parlamentarias (3).

Es necesario tener presentes estas diferencias fundamentales, en cuanto á su carácter y forma, porque á ellas hemos de referirnos en el curso de este trabajo.

Hagamos ahora la historia rápida del *impeachment* en la vida política é institucional de Inglaterra, ya que en él se encuentra el origen indiscutible del *impeachment* de la Constitución de Estados Unidos, y por lo tanto, del juicio político que ha organizado la Constitución Argentina, y puesto que, como ha dicho Esmein, son los precedentes los que han establecido la teoría verdadera y actual del *impeachment* (4).

(1) BLACKSTONE, *Commentaires sur les lois anglaises*, tomo VI, pág. 98.

(2) FISCHELL, *Op. cit.*, tomo II, pág. 354.

(3) LORD RUSSELL, *Op. cit.*, pág. 150.

(4) ESMÉIN, *Elements de Droit Constitutionnel*, pág. 86.



El primer caso de *impeachment* ocurre durante el reinado de Eduardo III.

En 1376 se reúne el Parlamento que en la historia constitucional de Inglaterra se conoce bajo el nombre de Buen Parlamento (*The Good Parliament*). Uno de sus primeros actos fué la designación de su *speaker*, acontecimiento que por primera vez se realiza señalando la importancia que los comunes han adquirido (1). El nombramiento recae en Sir Peter de la Mare, á quien los comunes encargan formule ante el Consejo, que presidía el Duque de Gaunt, la exigencia de que se examinen las cuentas de la administración, y signifique á la vez á aquel que los comunes tenían muy buena voluntad para ayudar al Rey, pero que se creían con derecho en cambio á que se les dispensara alguna consideración; que el estado ruinoso de las finanzas del Rey era debido á los malos consejeros que tenía, los cuales, enriqueciéndose personalmente, habían empobrecido al reino y á su señor; y finalmente, que si el Rey hiciera justicia expedita en los que encontrara culpables de tales abusos y les quitara lo que la ley y la razón permitían, los comunes abrigan la completa convicción de que, sin su ayuda extraordinaria, él tendría lo suficiente

(1) Strumms, *Constitutional History of England*, vol. II, pág. 430.



para todas sus necesidades y podría sostener la guerra durante largo tiempo sin necesidad de recurrir á pesadas contribuciones sobre el pueblo (1).

Con tal franqueza y energía formularon los comunes sus reclamos y con tal decisión insistieron en ellos, designando nominalmente los culpables y precisando claramente sus delitos, que aunque el Duque de Gaunt pretendió contemporizar y ganar tiempo, hubo al fin de ceder y dejarles expedito el camino para que llenaran sus propósitos.

Los culpables principales indicados por los comunes eran : Lord Latimer, consejero privado y *Chamberlain* del Rey, y Ricardo Lyons, comerciante que había servido de instrumento é intermediario para la comisión de los fraudes y abusos administrativos de que se acusaba el manejo de las finanzas del reino y de las privadas del soberano y á los cuales se atribuía su ruina.

Los cargos fueron igualmente precisados. Ellos consistían, en suma, según la enérgica expresión del historiador Stubbs que los enumera y analiza con proligidad, « en malversaciones vergonzosas y fraudes financieros colosales » (2). Así, los acusados, para realizar grandes negocios personales, habían aconsejado y conseguido el cambio del emporio de comercio establecido en Calais, violando una disposición del Parla-

(1) STUBBS, *The English Constitutional History*, vol. II, pág. 340, y HENRY HALLAM, *View of the State of Europe during the Middle Ages*, vol. III, pág. 55.

(2) STUBBS, *Op. cit.*, vol. II, pág. 430 y siguientes.



mento que lo tenía fijado allí (1); habían prestado dinero al rey con una usura exorbitante, al extremo de que una vez le facilitaron 20.000 marcos y recibieron en pago 20.000 libras; apropiándose el importe de multas que debía pertenecer á la Corona; comprado á vil precio deudas del Rey á acreedores desesperados y cuyo importe se hacían pagar luego íntegramente por el tesoro real, abusando de las ventajas de su situación, etc.

Por esos y otros grandes *misdemeanors*, los comunes acusaron y sometieron al primer *impeachment* á Lord Latimer y á Lyons, los principales culpables, á Lord Nevil que en cierto modo aparecía comprometido, y que había pretendido interceder en favor de Latimer, y á los comerciantes Ellis, Peachey y Bury complicados en los fraudes (2).

Probados los hechos, tras minucioso examen, Latimer fué declarado culpable por los Lores, condenado á prisión y multa según fuera la voluntad del Rey, y á pedido de los comunes fué separado de su alto puesto (3). Ricardo Lyons el otro culpable principal, fué igualmente condenado á prisión y multa.

Á pesar de esta condena y no obstante de que cumplida ella Latimer perdió su puesto y fué constituido en prisión, más tarde, por las evoluciones de la política, consiguió su libertad del Rey y recuperó mucha de su pasada influencia ante la coro-

(1) MACLEOD, *The English Constitutional History*, pág. 86.

(2) HALLAM, *View of the State of Europe, etc.*, vol. III, pág. 56.

(3) STUBBS, *The English Constitutional History*, vol. III, pág. 430.

na. Los comunes, en presencia de este hecho, en los primeros años del reinado de Ricardo II, se apresuraron á formular ante el Rey una petición por la que se establecía que nadie que hubiera sido anteriormente acusado con buenas razones podría ocuparse en el servicio del Rey ni formar parte de su consejo (1).

No nos parece aventurado señalar esta petición como el primer antecedente histórico que explica el efecto generalmente atribuido al juicio político de entrañar no sólo la pérdida del empleo ocupado y en cuyo ejercicio se ha hecho culpable el acusado sino también la inhabilitación para el desempeño de otros cargos públicos. Cuando estudiemos la cláusula de nuestra Constitución que consagra esta doctrina, hemos de volver sobre este antecedente.

Michael de la Pole, conde de Suffolk y lord Chancellor, durante el reinado de Ricardo II, es el objeto del segundo caso de *impeachment*.

El conde de Suffolk era uno de los favoritos de la Corona y en él se propusieron los comunes castigar todos los abusos de la administración (2).

Los comunes solicitaron del Rey que removiese de su puesto al conde de Suffolk, fundándose en que tenían grandes cargos que formular contra él, cargos que no podrían presentarse mientras conservase su influencia y su puesto de Lord Chancellor (3).

(1) HALLAM, *View of the State etc.*, vol. III, pág. 59.

(2) HALLAM, *Op. cit.*, vol. III, pág. 67.

(3) HALLAM, *Op. cit.*, vol. III, pág. 67.



α

α



El Rey negóse en el primer momento, dando á la solicitud del Parlamento una arrogante respuesta; pero ante la enérgica actitud de los comunes, que expresaron su decisión de negarse á tratar de ningún asunto en el Parlamento, mientras el Rey no accediera á sus pretensiones, hubo de ceder y el conde de Suffolk fué separado de su puesto. Entonces los comunes procedieron á acusarlo solemnemente ante los lores por los siguientes hechos: haber, contrariamente á su juramento, adquirido ó aceptado, por un precio infimo bienes inmuebles del Rey; no haber vigilado la ejecución de la ordenanza para la reforma, por medio de ocho Lords, de *the Household*; mala aplicación de los dineros entonces votados; haber recibido fraudulentamente la pensión de un comerciante mucho tiempo después de haber caducado; apropiación personal de las rentas del *master* de S. Antony, las cuales debían pertenecer al Rey; celebración de contratos contrarios á la ley y al interés de la Corona en su calidad de Chancellor, y, finalmente negligencia en acudir á la defensa de la ciudad de Ghent á causa de lo cual ese pueblo se había perdido (1).

Insistimos en la minuciosidad de la enunciación de estos cargos porque ellos revelan una nueva tendencia en el *impeachment*. Hemos visto cómo, en el primer caso ocurrido, los cargos imputados á Latimer y sus cómplices constituyen delitos del derecho común; en los imputados á Suffolk, en

(1) *Sturms*, vol. III, pág. 472.



cambio, los hay de una vaguedad tan peligrosa como amplia.

Como determina este hecho uno de los defectos culminantes del *impeachment* inglés y la causa principal si es que no única de los abusos á que alguna vez ha dado origen, hemos de insistir más adelante sobre él.

Pero por lo demás, si los cargos formulados contra él tenían poca gravedad como crímenes comunes, tenían en cambio mucha como abusos en el gobierno (1).

No es, pues, de extrañar que siendo esto así y estando movidos los comunes por un sentimiento de reacción contra la corrupción que habia invadido todas las esferas administrativas y teniendo por otra parte el Parlamento marcado interés político en la caída de Suffolk, consejero y favorito del Rey, la sentencia de los lores fuera, como fué, condenatoria. Suffolk fué condenado á perder las pensiones que tenia de la Corona y á prisión hasta que pagara la multa que el Rey le impusiera.

Inmediatamente después se producen nuevos casos de *impeachment* que consolidan el derecho de los comunes á acusar ante los lores á los grandes funcionarios del reino.

En efecto, el Parlamento resuelve que el Rey sea asesorado en todos los asuntos del gobierno por una comisión de oncelores, nombrada por el Parlamento é investida de amplias facultades, y adopta simultáneamente diversas otras medidas tendentes todas á restringir la autoridad de la Corona. El

(1) Guizot. *Les origines du Gouvernement Représentatif*, tomo II, pág. 401.

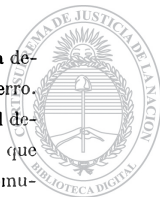


Rey que aún no había llegado á su mayor edad se siente sin embargo de tal manera afectado por estas resoluciones, que apenas clausuradas las sesiones del Parlamento inicia su resistencia poniendo en libertad á Suffolk, sin el pago del rescate que se había establecido, y lo nombra uno de los cinco miembros del concejo privado que organiza y con cuya ayuda procura cimentar sólidamente su autoridad y anular las conquistas alcanzadas por el Parlamento sobre la prerrogativa real. Al mismo tiempo reúne una comisión de jueces á quienes consulta sobre el derecho del Parlamento para adoptar las resoluciones contra las que protestaba y sobre la constitucionalidad de ellas. Los jueces, bajo la presión de la fuerza, como se dijo entonces, formulan respuestas que tienden á «establecer el poder arbitrario del Rey y á emancipar su gobierno del control del Parlamento (1). Declaran que la comisión nombrada para asesorar al Rey en los negocios del gobierno, es ilegal por ser contraria á la prerrogativa de la corona y que los que han sugerido y votado su formación merecían la pena capital, que la dirección de los procedimientos en el Parlamento pertenecía al Rey, que los lores y los comunes no tenían poder para remover de sus puestos á los servidores del Rey y que en consecuencia la sentencia pronunciada contra Suffolk era errónea y revocable (2).

Originase entonces una ardiente lucha entre la Corona y el Parlamento. Uno de los incidentes más notables de su curso

(1) GEIZOR, *Op. cit.*, pág. 400 y siguientes.

(2) STUBBS, *Op. cit.*, vol. II, pág. 477 y 478.



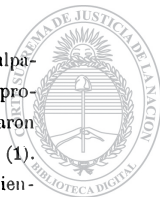
fué el *impeachment* de los jueces que habían firmado la declaración referida, los cuales fueron condenados á destierro. Sin duda la penalidad impuesta no era proporcionada al delito de que se les acusaba, pero hay que tener presente que en las condiciones en que la lucha estaba empeñada, los comunes tenían la necesidad de adoptar medidas ejemplares para sostener en toda su integridad este derecho recién establecido de remover á los malos consejeros del Rey por una conducta perjudicial á los intereses públicos.

La energía y decisión del Parlamento en la defensa de sus conquistas institucionales que estos *impeachments* denuncian, decaen notablemente poco después al extremo de que la Corona recupera toda su antigua y absoluta autoridad con sus prerrogativas y privilegios tradicionales, para reaccionar vigorosamente y manifestarse al fin de manera que no deja lugar á dudas respecto del considerable camino recorrido: el Parlamento cierra la historia de este reinado ejerciendo el supremo poder del gobierno por la remoción del Rey mismo del trono y la elección de su sucesor Enrique IV, duque de Lancaster.

III

Tenemos que llegar al año 1450 para encontrar un nuevo caso de *impeachment*. El es el de William de la Pole, Duque de Suffolk, nieto de aquel otro Suffolk que acabamos de ver acusado y condenado bajo Ricardo II.

Los comunes acusaron á Suffolk, ministro y favorito del



rey Enrique VI en el Parlamento de 1450, bajo la inculpa-
ción del crimen de alta traición (*high treason*). Larga y pro-
lija fué la lista de los cargos que con tal motivo formularon
ante los lores, para probar la culpabilidad del acusado (1).
Este comenzó su defensa personalmente, pero los procedimien-
tos en Parlamento quedaron suspendidos en virtud de haber
decidido el Rey paralizar la acción de los comunes adminis-
trando él mismo justicia sobre su consejero, para evitar la
condenación de Suffolk, que habría alcanzado acaso á los de-
más ministros y que hubiera importado la reprobación de su
política internacional.

¿Cómo se produce esta desviación en las prácticas del *impeachment*? En cuanto lo permite la obscuridad de las refe-
rencias históricas, respecto á este caso, puede establecerse que
el Rey se consideró autorizado á intervenir en la forma que lo
hizo, por una circunstancia que debemos recordar, por la im-
portancia que como antecedente tiene para alguna cues-
tión de procedimiento que más adelante hemos de tratar.
Ella fué la siguiente: los comunes presentaron contra Su-
ffolk una primera lista de cargos tendentes á establecer el
crimen de alta traición; y algunos días después formularon
nuevos cargos, los que, según Hallam, parece que fueron diri-
gidos más propiamente al Rey lo que le dió pretexto razo-
nable para intervenir en el juicio (2). Estos nuevos cargos,

(1) STUBBS reproduce minuciosamente los cargos. *Op. cit.*, vol. III, págs. 117 y siguientes.

(2) HALLAM *View of the State of Europe etc.*, vol. III, págs. 99.



que pueden considerarse como formando un segundo y final *indictment* se referían á mala administración, malversación, mal uso de su poder é influencia cerca del Rey, elevación de indignas personas, y el sacrificio de los posesiones inglesas en Normandía por un tratado con el Rey de Francia en el que se traicionaban los intereses de la Nación (1).

En consecuencia el Rey convocó á todos los lores presentes en la corte y llamó ante sí á Suffolk, á quien declaró que lo absolvía de la acusación de alta traición, por acto de su propia y soberana prerrogativa y no en virtud del consejo de los lores ni por vía de juicio; pero lo condenó á destierro por cinco años. Los lores presentes dejaron constancia de su protesta contra este hecho, sosteniendo que no podían perder su privilegio tradicional de ser juzgados por sus pares, y para que este precedente no pudiera invocarse contra sus descendientes. Este arbitrio del Rey que constituía una ampliación arbitraria del privilegio y un medio para salvar del castigo á un ministro favorito (2), dió término á este único caso de *impeachment* ocurrido durante la dinastía de la casa Lancaster, tan propicia por otra parte para el desenvolvimiento de los privilegios parlamentarios.

Si no tiene, pues, importancia este caso, desde el punto de vista de su significación política y de sus resultados finales, lo tiene en cambio referido á las cuestiones del procedimiento.

Desde luego, como se ha visto, los comunes introducen en

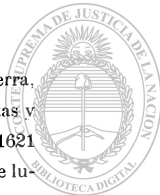
(1) STUBBS, *Constitutional History of England*, vol. III, pág. 148.

(2) HALLAM, *Op. cit.*, vol. III, pág. 100.



la cámara de los lores, en épocas distintas, dos series de cargos contra Suffolk, sin que nadie entonces discuta ni niegue su derecho á hacerlo. Se establece así, tácitamente, sin resistencia ni protestas, una de las más importantes reglas en materia de procedimientos parlamentarios para la tramitación del *impeachment*.

Pero si por una parte se puede señalar este progreso, en cambio, por otra, hay que indicar un peligro. La tendencia á extender el número de los delitos susceptibles de acusación, que ha de ser funesta en más de un caso, se acentúa y se define francamente. Comienzan desde ahora los *impeachments* de grandes funcionarios bajo la acusación de alta traición : la generalidad de la acusación, dentro de cuyos términos vagos é inciertos cabe todo, desde las más altas ofensas hasta los hechos más insignificantes de la acción política de un hombre público, origina lógicamente la ampliación consiguiente de la jurisdicción del Parlamento para acusar, juzgar y sentenciar por vía de *impeachment*. Las acusaciones por el delito de alta traición van á sucederse desde ahora frecuentemente, y como este hecho constituye una de las particularidades del juicio político inglés, hemos de volver sobre él al fijar su naturaleza y caracteres.



De 1450 á 1621 la historia constitucional de Inglaterra, por las causas que en el capítulo siguiente serán expuestas y estudiadas, no registra ningún caso de *impeachment*. En 1621 los comunes resucitan su tradicional y poderosa arma de lucha parlamentaria ejercitándola contra Giles de Mompesson y Francis Mitchel.

La Corona, para procurarse fondos, había recurrido entre otros expedientes, á la concesión de monopolios. La odiosidad del hecho en sí y los abusos que en la explotación se cometieron, provocaron una enérgica protesta en la opinión.

Entre los monopolios concedidos había uno dado á Giles de Mompesson, para la venta de artículos de oro y plata y para el expendio de bebidas. Parece indudable que tanto en el uno como en el otro, Mompesson cometió toda clase de fraudes y ejerció una violencia y una opresión extremas (1). Tal conducta suscitó una general y vigorosa reacción popular de la que se hizo órgano la cámara de los comunes, que procedió á investigar la conducta de Mompesson.

Los comunes, en posesión de todos los datos necesarios, no procedieron directamente á la acusación de Mompesson como en los casos anteriores, sino que nombraron una comi-

(1) HALLAM. *The English Constitutional History*, vol. I, pag. 356.

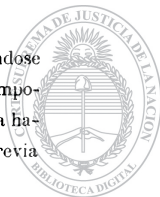


sión para que, en unión con otra de los lores, impusiera á éstos, por su intermedio, de los hechos denunciados. Los lores entonces hicieron amplia investigación y comprobados los delitos, dieron aviso de ello á los comunes para que formularan la correspondiente acusación. En presencia de esta comunicación, los comunes, con su *speaker* á la cabeza, se trasladaron á la otra cámara y ante su barra presentaron solemne acusación contra Mompesson. Éste fué condenado, y la pena que los lores decretaron fué agravada con la de destierro perpetuo que el Rey le impuso en virtud de una prerrogativa entonces por nadie discutida (1).

Es necesario recordar que antes de proceder á la acusación los comunes nombraron una comisión para que, estudiando todos los antecedentes, estableciera hasta dónde y por qué delitos se extendía su poder para castigar á delinquentes contra el Estado, así como á los que habían delinquido contra esa cámara. El informe de la comisión decía en resumen que «los comunes debían unirse con los lores para juzgar á Mompesson, porque no había delito contra la Cámara de los Comunes ni contra ninguno de sus miembros y si, simplemente, un delito común.

Provocó el nombramiento de esta comisión el hecho de que los comunes separaron de su puesto de Juez de Paz y lo declararon inhábil para el desempeño de iguales cargos, mandándolo preso á la Torre á un señor Francis Mitchel, cóm-

(1) HALLAM, *Op. cit.*, vol. I, pág. 358.



plice de Mompesson en sus fraudes y abusos. Y habiéndose suscitado dudas respecto al derecho de los comunes para imponer esa pena, antes de proceder contra Mompesson, para hacerlo con toda seguridad, realizaron esa investigación previa de los antecedentes y prácticas del Parlamento.

El castigo impuesto á Mitchel aunque, á lo que parece, lo fué por los comunes, se mantuvo, porque si bien, como observa Hallam, se suscitaron las dudas á que acabamos de referirnos, ni ese autor ni ninguno de los que hemos consultado, contienen referencia alguna que haga sospechar que tales dudas tuvieran efecto en las ulteriores del juicio. Podemos en consecuencia señalar el hecho, como el segundo caso en que un funcionario público, convicto de hechos delictuosos, es no sólo separado de su puesto por el Parlamento, si que también inhabilitado para lo futuro.

El *impeachment* y condena de Mompesson y de Mitchel, « el asociado en sus iniquidades », al decir de Hallam (1), fué seguido por otros, inspirados en el mismo propósito de moralización y de justicia. Ellos fueron iniciados contra el juez John Bennet por corrupción en el desempeño de su cargo : este *impeachment* quedó terminado por la disolución del Parlamento ; y contra Field, obispo de Llandoff, por estar complicado en un asunto de cohecho : fué castigado con una ligera censura.

Así reprimió el Parlamento los fraudes y exacciones

(1) HALLAM, *The Constitutional History of England*, vol. I, pág. 338.



de los monopolizadores que tan groseramente habían abusado del pueblo (1).

Pero lanzados los comunes en una lucha de enérgicas reivindicaciones institucionales y de severa moralización, en una época en que la corrupción es tan profunda y tan general que hasta el hombre más grande del tiempo fué manchado por ella (2), y vuelta á sus manos la vieja y formidable arma del *impeachment*, no tardan en ejercitarla contra los más encumbrados é ilustres personajes de Inglaterra, que no encontraron ni en sus títulos nobiliarios, ni en sus grandes talentos, ni en su alta figuración política escudo bastante fuerte para detener la acción enérgicamente justiciera y de fecunda moralización administrativa de los comunes.

La prueba la encontramos desde luego en el *impeachment* de lord Bacon, el famoso canciller de quien ha dicho el historiador Hume que fué ornamento de su patria y de su siglo (3).

Bacon ocupando el cargo de Lord Canciller se había hecho culpable de tan grandes delitos, que su castigo se imponía como una necesidad; y no tardó en producirse (4).

Pocos días después de juzgados y condenados Mompesson y Mitchel, los comunes nombraron una comisión para que

(1) SKOTTOWE, *A short history of Parliament*, pág. 64.

(2) HALLAM, *Op. cit.*, vol. I, pág. 358.

(3) HUME, *Historia de Inglaterra*, tomo II, pág. 600.

(4) MACAULAY, *Estudios críticos*, traducción de Federico Bónder, edición de la *Biblioteca Clásica*, pag. 70.



se informase de la manera cómo se administraba la justicia. La comisión cumplió su encargo, y dió cuenta á la cámara de su resultado, expresando que se habían descubierto grandes y trascendentales abusos y que la persona contra la cual se alegaban ellos era el mismo lord Bacon (1). La expresión de los delitos imputados al Canciller y que pueden resumirse en una sola palabra, prevaricato, siguió al informe de la comisión.

Anoticiado el Rey de lo que ocurrió dirigióse á los comunes manifestándoles el pesar que sentía al saber que personaje tan eminente pudiera ser sospechoso de prevaricato. Pero como deseaba que se hiciera alrededor de la acusación amplia luz, proponía la formación de un tribunal *sui generis* compuesto de diez y ocho comisarios que podrían designarse de entre los individuos de ambas cámaras.

Nada deseosos, empero, los comunes de reformar en esta emergencia sus prácticas y procedimientos tradicionales para casos semejantes, celebraron aquel mismo día una conferencia con los lores, quedando en ella convenida la lista de los cargos que habían de presentarse. Mientras esto se hacía, iban descubriendo los acusadores nuevas fechorías, según dice Macaulay (2), con lo que la lista de los cargos fué ampliándose hasta concretarse ellos en veintitres capítulos de acusación.

Adelantado se hallaba el proceso, cuando el Rey postergó

(1) MACAULAY, *Estudios críticos*, pág. 95.

(2) MACAULAY, *Op. cit.*, pág. 97.



por tres semanas las sesiones del Parlamento. Los trabajos quedaron en consecuencia suspendidos, hasta el 17 de abril en que, reabiertas las sesiones del Parlamento, los lores reanudaron activamente sus tareas.

Súpolo inmediatamente Bacon, y deseando evitar un juicio público dirigió á los lores, por intermedio del príncipe de Gales, « una carta en la que, con lenguaje respetuoso, hábil y político declaraba sus faltas en términos generales y prudentes, confesándolas y paliándolas en lo posible » (1).

No consideraron esto suficiente los lores y exigieron á Bacon una declaración circunstanciada y categórica de su culpabilidad. Ella fué formulada al fin en los términos siguientes: « Después de haber examinado maduramente, decía, los hechos aducidos en mi contra; después de haber evocado las memorias de mi propia conciencia, en la medida de lo humanamente posible, reconozco y confieso con ingenua franqueza que soy culpable de cohecho y que renuncio en absoluto á la defensa ».

La confesión de su delito, hecha por aquel grande é ilustre personaje, fué luego terminantemente ratificada ante la comisión que para recibirla enviaron los lores y decidió del voto de estos.

La sentencia pronunciada por los lores condenaba á Bacon á pagar una suma de cuatro millones de reales y á permanecer preso en la Torre de Londres mientras S. M. lo es-

(1) MACAULAY, *Op. cit.*, pág. 77.



timara conveniente. Á estas penas, los lores, aplicando el estatuto dictado bajo Ricardo II, para anular el resurgimiento de la influencia política de lord Latimer, declararon que Bacon no podía volver al ejercicio de ningún empleo ni cargo público, ni á ocupar asiento en la cámara ni á residir en la Corte. « De tan miserable y vergonzoso modo, ha escrito Macaulay, acabó la carrera de mundana sabiduría y no menos mundana prosperidad emprendida por Francisco Bacon » (1).

Antes de pronunciar sentencia, los lores manifestaron al Rey la dificultad de fallar en que se encontraban en razón de que Bacon, en su carácter de Canciller y de Guarda sellos debía presidir la Cámara. Su permanencia en el cargo lo hubiera colocado en la situación de condenarse á si mismo. Para evitar esta anomalía el Rey consiguió de lord Bacon que presentara su renuncia (2).

Al *impeachment* y condena del gran Canciller por los graves delitos á que hemos hecho referencia, siguió de parte del Parlamento un procedimiento tan injustificable por sus fundamentos como odioso y cruel por la sentencia que en él recajó. Nos referimos al caso de Floyd que Hallam ha narrado prolijamente para condenarlo con severa energía.

Floyd fué acusado de haber pronunciado palabras injuriosas contra el Elector Palatino y su esposa, emparentados con la familia real inglesa; concurría como circunstancia

(1) MACAULAY, *Op. cit.*, pág. 101.

(2) ORDONNAUX, *Constitutional Legislation*, pág. 445



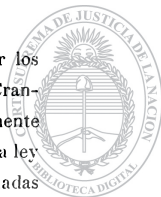
agravante de su delito su profesión religiosa católica-romana. Algo, pues, que estaba por abajo de la jurisdicción de una corte ordinaria fué transformado por la pasión política y religiosa, en una enorme ofensa que el Parlamento quiso castigar (1). Suscitóse con tal motivo una disputa entre la Corona, los lores y los comunes. La Corona recordó á los Lores que en el caso de Mompesson habia quedado establecido que sólo tenían jurisdicción para juzgar y sentenciar cuando se trataba de delitos cometidos por ó contra alguno de sus miembros; y que no siendo este el caso de Floyd solicitaba se le dejara á ella el derecho de juzgarlo. Tras largo debate los lores declararon que los poderes judiciales del Parlamento pertenecían exclusivamente á ellos y que los comunes tenían tan sólo el derecho de acusación (2), invocando en apoyo de tal doctrina una declaración hecha por los comunes en el primer año del reinado de Enrique IV. En consecuencia los lores juzgaron á Floyd y lo condenaron á las penas más infamantes y crueles que pueda imaginarse (3).

El último parlamento del reinado de Jacobo I, de 1623 á 1624, confirmó definitivamente la doctrina constitucional de que los ministros son responsables de su conducta ante el

(1) HALLAM, *Constitutional History of England*, vol. I, pág. 359.

(2) SKOTTOWE, *A short History of Parliament*, pág. 64.

(3) En efecto Floyd fué: degradado de su hidalguía; declarado infame é indigno de crédito en juicio; condenado á ir á caballo, sin montura y con la cabeza para atrás y con la cola en las manos, desde la prisión en que se hallaba hasta Cheafside; á estar dos horas en el cepo, ser marcado en la frente con la letra K, azotado, á multa, prisión perpetua, etc. (HALLAM, *The Constitutional History of England*, vol. I, pág. 361).



Parlamento (1). En él fué solemnemente acusado por los comunes ante los lores el lord Gran Tesorero Lionnel Cranfield, Earl de Middlesex. El *impeachment* fué regularmente conducido, pero haciéndose una excepción á la regla de la ley inglesa que exige las declaraciones de los testigos formuladas de viva voz, en este caso fueron simplemente leídas, considerándose por lo tanto como dispensada aquella formalidad en los juicios políticos (2).

Middlesex fué unánimemente declarado culpable por los lores, de los delitos de cohecho y otros *misdemeanors* porque fué acusado. En consecuencia fué condenado á perder todos sus puestos y á pagar una fuerte multa, quedándole además prohibido volver á la Corte y ocupar un asiento en el Parlamento (3).

Otra vez tenemos, pues, la destitución y la inhabilitación para el desempeño de cargos públicos como efectos de la condenación en el *impeachment*.

Buckingham, considerado como uno de los instigadores del *impeachment* de Middlesex fue á su vez acusado por los comunes en el Parlamento de 1626.

Carlos I había sucedido á Jacobo en el trono y conservado á su lado al prestigioso y soberbio favorito de su padre. La hora de la reacción popular contra éste había llegado, y aunque Carlos, para evitar que estallara, disolvió el parlamento,

(1) SKOTTOWE, *Op. cit.*, pág. 65.

(2) HALLAM, *op. cit.* vol. I, pág. 371.

(3) ROWLAND, *Manual of the English Constitution*, pág. 255.



no consiguió con ello sino retardar un hecho fatal é inevitable dado el espíritu de la época. Hallam ha observado con profunda verdad que nada hay más eficaz para aumentar las dificultades de un gobierno que el aplazamiento ó disolución de los parlamentos, porque los nuevamente convocados y electos traen el mismo espíritu y los mismos sentimientos que los anteriores, avivados con el calor de las resistencias y enardecidos por la pasión de la lucha (1).

Esto fué lo que ocurrió en este caso porque apenas reunido en 1626 un nuevo parlamento se apresuró á significar á Carlos su disgusto por la conservación á su lado del Duque de Buckingham como favorito. Carlos altaneramente respondió al Parlamento pretendiendo sostener á su ministro y desconocer el derecho de los comunes para acusarlo. «Pero era demasiado tarde, después de los precedentes de Bacon y Middlessex para disputar á los comunes el derecho á someter á juicio político á un Ministro de Estado» (2). El Rey declaraba además en su comunicación que todo cuanto el duque había hecho había sido con su conocimiento y aprobación y que como testigo de todos sus actos podía asegurar su completa inocencia.

Este altivo mensaje, lejos de calmar las pasiones las enardeció aún más, y los comunes no teniendo testimonio expreso y terminante contra Buckingham, declararon por una votación que la fama pública bastaba para justificar un pro-

(1) HALLAM, *Op. cit.*, vol. I, pág. 376.

(2) HALLAM, *Op. cit.*, vol. I, pág. 377.



cedimiento por vía de investigación ó presentación de quejas ante los lores». Pretendió el Rey intimidar á los comunes pero no consiguió su objeto. Los comunes afirmaron en respuesta « el antiguo, constante é indudable derecho y uso del parlamento á averiguar y acusar á toda persona, cualquiera que fuese su categoría, que se hubiera hecho culpable hacia *the common wealth* abusando del poder ó de la confianza otorgada por el soberano.

De acuerdo con esta doctrina, que tiende á ampliar la esfera de los delitos susceptibles de fundar un *impeachment*, Bunckingham fué acusado ante los lores por ocho capítulos de acusación « muchos de ellos indudablemente bien fundados » (1).

En la tramitación del juicio dos de los *managers*, John Eliot y Duddley Digges fueron encarcelados por orden del Rey inculpados de haber usado un lenguaje inconveniente é irrespetuoso para el monarca; pero los comunes resolvieron no tratar ningún asunto mientras no fueran restituidos á su libertad.

Buckingham aunque acusado solamente de delitos que revestían un carácter personal, y en los que no iba envuelta ninguna cuestión institucional de responsabilidad ministerial (2), debió su salvación á la disolución del Parlamento, decretada por Carlos poco tiempo después.

(1) HALLAM, vol. I, pág. 378.

(2) ROWLAND, *Op. cit.*, pág. 269.



Llegamos ahora al periodo histórico del *impeachment* más estudiado. Esta circunstancia nos excusará de entrar en minuciosidad de detalles que, á fuer de conocidos, harían aún más pesada esta exposición. Limitarémonos, pues, en consecuencia, á trazar á grandes rasgos el cuadro de los nuevos casos de juicio político.

El primero es el del doctor Mainwaring por haber predicado en favor del absolutismo del Rey y de su poder para imponer contribuciones ilegales. Condenado á prisión y al pago de una fuerte multa, fué más tarde recompensado por el Rey (1). Recordamos este caso por la novedad de sus fundamentos y porque con el del doctor Sacheverell, de que más adelante nos ocuparemos, concurrió á determinar un carácter altamente plausible en las tendencias del *impeachment*, como lo haremos notar en el capítulo siguiente.

Tras del juicio y condena de Mainwaring, viene el de Strafford. Ningún *impeachment* más recordado que el del famoso ministro de Carlos I, cuando se trata de argumentar contra el juicio político. Strafford se incluye en el número de sus víctimas: su caso es tal vez el más inicuo y el más odiosamente injusto de que haya memoria. Y sin embargo,

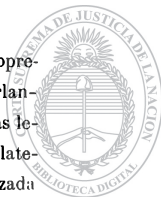
(1) SKOTTOWE, *A short History of Parliament*, pág. 82 y 83.



Strafford no debió su condena á un *impeachment*. Su cabeza rodó en el cadalso por obra de un *bill de attainder*.

Es cierto que Strafford fué acusado solemnemente por los comunes ante los lores, por las causas y las circunstancias á que habremos de referirnos más adelante, pero no es menos cierto que el *impeachment* fracasó y que fué entonces que el Parlamento, los comunes primero y los lores después, votaron un *bill de attainder* contra él, con el asentimiento del Rey.

En efecto, Tomás Wenworth, más conocido en la historia con el nombre de conde de Strafford, fué acusado por los comunes ante los lores por el delito de alta traición. Los fundamentos principales de la acusación reposaban en su conducta como Lugarteniente de Irlanda, en los consejos que se decía haber dado al Rey para violar las leyes y hollar los derechos del parlamento y del pueblo, y en el proyecto que se le atribuía de subvertir el gobierno para ponerse á su frente. La acusación, votada por unanimidad por los comunes, á mocion de Pym, fué llevada por éste y otros miembros de la cámara ante la barra de los lores. Defendióse Strafford vigorosamente y con éxito, conquistando las simpatías de la barra y el aplauso de sus jueces. Acusado por delito de alta traición sostuvo que los actos que se le imputaban no constituían tal delito: no estaban comprendidos, en realidad, en ninguno de los *Treasons Acts* vigentes en aquella época. Replicaron los *managers*, por intermedio de Pym, sentando la nueva y sin duda peligrosa doctrina, sin precedentes en la historia, de que el designio planteado de subvertir la consti-

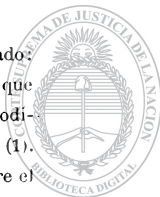


tución era traición en el grado más alto y odioso. De la opresión y violencia con que Strafford había gobernado á Irlanda, dedujo Pym que de igual modo que había violado las leyes de ésta, se hallaría pronto á violar las de Inglaterra (1). Agitados por extremo fueron los debates, encarnizada la tenacidad con que los comunes sostuvieron la acusación, agregando nuevos cargos á los anteriormente formulados; vigorosa, altiva, elocuente la réplica con que Strafford defendió su posición y su vida. Una interpretación estricta de la ley habría llevado, sin duda, á los lores á absolver á Strafford del delito de alta traición; apercibidos de ello los comunes, que consideraban la muerte de Strafford como una necesidad pública, apelaron á *un bill de attainder*. Votado primero por los comunes, fué luego aprobado por los lores y ratificado por el Rey. La opinión de los jueces, previamente consultados por los lores, sobre si los delitos imputados á Strafford constituían traición, formulada en sentido afirmativo, se considera generalmente que fué lo que decidió el voto de aquellos. El odio de los comunes, la presión del populacho sobre los lores y la pusilanimidad de Carlos, concurrieron juntamente con las otras causas enunciadas, á decidir de la suerte de Strafford.

El *attainder* de Strafford, ha dicho Hallam, no sería justificable á no ser necesario, ni necesario si una penalidad menor hubiera sido suficiente para la seguridad pública (2).

(1) FEILDEN, *Op. cit.*, pág. 152.

(2) HALLAM, *Op. cit.*, vol. II, pág. 109.



Aprobado el *bill de attainder*, Strafford fué ejecutado: «la severidad de su condenación y la entereza con que fué al sacrificio, han redimido en algo su nombre y modificado parcialmente el juicio de una posteridad generosa (1). No tenemos para qué referirnos al juicio histórico sobre el sacrificio de Strafford, desde que, como queda establecido, no fué debido á un *impeachment* regularmente llevado y tramitado en las formas ya tradicionales de acusaciones semejantes, sino a un *bill de attainder*. Más adelante volveremos sobre el hecho.

El arzobispo Laud, sobre quien ha recaído toda la odiosidad de las persecuciones religiosas á que lo ha llevado el exceso de su fe y de su celo por el alianzamiento de la prerrogativa real, fué, al mismo tiempo que Strafford, acusado por vía de *impeachment* por el delito de alta traición. Encerrado en la Torre de Londres, permaneció allí hasta 1643 en que fueron activados los trámites de la acusación que se hallaban suspendidos desde 1640. Como en el caso de Strafford, los comunes cambiaron en este el carácter de la acción, y votaron, en 1645, un *bill de attainder*, que aprobado por los lores y el Rey fué cumplido poco después, sin que fuera circunstancia á provocar compasión los 70 años de edad que tenía Laud en aquella época (2).

Á estos *impeachments* siguieron inmediatamente los del lord Keeper Finch, secretario Windenbank y de los otros

(1) HALLAM, *Op. cit.*, vol. II, pág. 110.

(2) HALLAM, *Op. cit.*, vol. II, pág. 166 y 167.



jueces que habían declarado legal el *ship-money* y condenado á Hampden, y el de doce obispos acusados de complicidad en los abusos de autoridad de Laud. Los primeros fueron condenados á perder sus puestos y pagar fuertes multas y los segundos á perder sus fueros temporales y espirituales y á prision perpetua (1).

VI

Pasan veinte años y encontramos recién en 1667 un caso de *impeachment* que merezca ser recordado. Es el de Edward Hyde, conde de Clarendon y Canciller de Inglaterra. «Fue acusado de alta traición por transmitir á los enemigos del Rey las resoluciones de su consejo, vender la plaza de Dunkerque á la Francia por un valor inferior al que le correspondía y contra el sentimiento de la nación entera, que miraba tal acto como una mancha al honor nacional, violar las libertades de los súbditos y aconsejar al Rey la disolución del Parlamento y la organización de un ejército permanente para gobernar con su apoyo y prescindiendo de las leyes y tradiciones institucionales de Inglaterra» (2).

En el caso de Strafford los lores, ante los cuales Pym formuló verbalmente la acusación en nombre de los comunes, habían aceptado conocer del *impeachment* aunque no ha-

(1) GNEIST, *Op. cit.*, vol. II, pág. 246, nota.

(2) FEILDEN, *Op. cit.*, pág. 153.



bía un cargo preciso y definido de alta traición; pero en el de Clarendon, desconociendo autoridad á ese precedente, se negaron á entender en la acusación fundada en tal delito mientras no fuera él precisamente especificado (1). Mientras tanto Clarendon, á quien faltó en aquella ocasión la altiva entereza de que tantas pruebas había dado en el curso de su vida pública, rehuyó el juicio y fugó al extranjero. En presencia de ese hecho el Parlamento hizo lo menos que podía hacer con tal delincuente y en semejante situación: lo condenó á destierro perpetuo, pena que se justifica ampliamente por los delitos de que se hizo culpable Clarendon en su administración y si se recuerda lo que ocurre con los rebeldes en los procedimientos criminales del juicio ordinario, á parte de que « el no comparecer en juicio en el caso de felonía y traición equivale á la convicción de la ofensa » (2).

Tras del juicio de Clarendon se produjo el de Thomas Osborne, conde de Danby. Tiene este *impeachment* la más alta importancia, por lo que habremos de detenernos un momento en su examen. En él fueron debatidos los siguientes puntos :

1º *Si un ministro puede invocar una orden real en justificación de un acto ilegal ó inconstitucional.* —La resolución fué por la negativa.

El origen de esta declaración es el siguiente: Danby fué acusado de haber dirigido una carta á Montague, ministro inglés en la Corte de Versalles, ofreciendo la neutralidad de

(1) HALLAM, *Op. cit.*, vol. II, pág. 372, nota.

(2) HALLAM, *Op. cit.*, vol. II, pág. 370 y 371.

Francia á Inglaterra por seis millones de dollars y comprometiéndose á no convocar el Parlamento durante seis meses. Danby alegó en su defensa que dicha carta habia sido escrita por orden del Rey. Asi lo era en efecto, como que llevaba una postdata con esta inscripcion : « Esta carta es escrita por mi orden. C. R. » Volveremos más adelante sobre la importancia de este detalle, al ocuparnos de la responsabilidad ministerial.

2º *Si un impeachment pendiente en la Cámara de Lores termina por disolución del Parlamento.* — El rey, conociendo el peligro de su ministro y queriendo salvarlo, disolvió el Parlamento. Reunido otro nuevo en 1679, revivió la acusacion y Danby fué llevado á la Torre. Con tal motivo suscitóse la cuestión de si una prórroga ó una disolución del Parlamento ponian término á un *impeachment*. En 1673, previo informe de la comisión de privilegios de los lores, estos habian declarado que las apelaciones no decididas en un periodo de sesiones quedaban en *statu quo* hasta el próximo. En 1679, la misma comisión de privilegios, sostuvo que igual decisión debía aplicarse á un *impeachment*.

Danby permaneció preso hasta 1682 en que solicitó del Tribunal del Banco del Rey su libertad bajo fianza, á lo que se negaron los jueces, alegando que no era aquel asunto de su competencia, pero poco después consiguió su propósito. En 1685, los cinco lores católicos que habian sido también acusados por los comunes por participación en el complot papista, peticionaron á los lores y obtuvieron que estos dejaran





sin efecto la resolución de 1679, quedando entonces establecido que la disolución ó prórroga ponía fin á un *impeachment*.

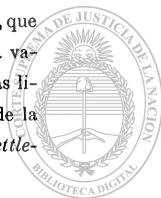
3º *Si para constituir en prisión preventiva al acusado es necesario un cargo preciso y definido de alta traición.* En el Parlamento de 1678 los comunes solicitaron que Danby fuera puesto preso, pero se negaron los lores, fundados en que no había un cargo preciso de alta traición. Con tal motivo suscitóse larga discusión entre ambas Cámaras. La cuestión no fué resuelta por decisión directa del Parlamento porque intervino la disolución de éste, pero fué de hecho decidida en favor de la doctrina de los comunes y de la amplia interpretación que daban al Estatuto de Eduardo III, por cuanto en el año siguiente los lores ordenaron que Danby fuera llevado á la Torre, donde permaneció hasta su libertad bajo fianza (1).

4º *Si puede alegarse el perdón de la Corona para paralizar un impeachment.* En el receso del Parlamento del 78 al 79, Danby huyó al extranjero; pero conociendo que este hecho empeoraría su situación, por cuanto un *bill de attainder* sería posiblemente lanzado contra él, volvió á Inglaterra y obtuvo secretamente del rey un perdón otorgado bajo el gran sello, por los actos de que era acusado, perdón que invocó al ser llamado á dar contestación escrita á los capítulos de acusación.

Los comunes declararon entonces « que el perdón era ilegal, sin valor y que no podía ser invocado en la barra del

(1) HALLAM, *Op. cit.*, vol. II, pág. 410.

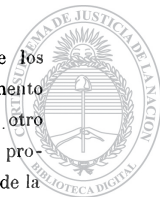
impeachment de los comunes », agregando, poco después, que quien en calidad de defensor de Danby, sostuviera la validez y eficacia de tal acto, sería tenido como traidor á las libertades de los comunes en Inglaterra. La declaración de la Cámara popular fué más tarde repetida por el *Act de Settlement*.



5º *Voto de los Obispos*. — Los comunes, después de hecha la anterior declaración, sostuvieron que los obispos que se sentaban en la Cámara de lores, no tenían voto para decidir sobre la validez ó nulidad del perdón. Pero la Cámara alta decidió que podían votar en todas las cuestiones previas y de procedimiento, aún en casos capitales, hasta que llegara el momento de pronunciar la sentencia de muerte. Los obispos protestaron contra esta resolución, lo mismo que los comunes, si bien, como se comprenderá fácilmente, por razones diversas (1).

El *impeachment* de Edward Fitzharris, ocurrido en 1681, originó una interesante cuestión constitucional. Acusado por los comunes de alta traición, cuando estaba iniciado el juicio contra él en la Corte del Banco del Rey (*The Court of King's Bench*), los lores se rehusaron á entender en la acusación, fundados en que, tratándose de un *Commoner*, ellos no tenían competencia para juzgarlo y que el conocimiento del asunto correspondía á la jurisdicción ordinaria, de acuerdo con la ley común. Protestaron contra esta decisión los co-

(1) FEILDEN, *Op. cit.*, pág. 155.



munes, declarando « que es el indiscutible derecho de los comunes en Parlamento acusar ante los lores en Parlamento á cualquier Par ó *Commoner* por traición ó cualquier otro crimen ó *misdeemeanor* y que la negativa de los lores á proceder en Parlamento en tal acusación era una negación de la justicia y una violación de la Constitución del Parlamento ».

La práctica tradicional abonaba la doctrina de los comunes. Había numerosos casos de *impeachments de commoners*: tales fueron los de Sir Simon Burley y otros en 1388, Giles de Mompesson en 1621.

Refiriéndose á la declaración de los lores, y apoyándola, Blackstone ha dicho que un *Commoner* sólo puede ser acusado antes los lores por *high misdemeanors*, pero no por delito capital (1). Pero esta apreciación que Hallam no sólo considera difícil de ser sostenida con el apoyo de antiguas autoridades, sino también contraria á decisiones adoptadas en casos posteriores (2), no puede decirse que sea la verdadera y definitiva. En efecto, el *Chief Justice Scroggs* fué acusado por alta traición poco después, y en 1689 Adam Blair y cuatro *commoners* lo fueron igualmente por el mismo delito. En tal ocasión los lores nombraron una comisión para que estudiara los precedentes, y de acuerdo con su informe, resolvieron conocer en esos *impeachments*. Ha quedado con ello consagrada la doctrina definitiva.

Pero en el caso de Fitzharris, no fué ella, como decíamos,

(1) BLACKSTONE, *Commentaries*.

(2) HALLAM, *Op. cit.*, vol. II, pág. 445.

la que prevaleció, porque los lores se declararon incompetentes invocando el antecedente de Sir Simon Beresford. Este antecedente no podía sin embargo hacerse valer en tal caso : Beresford no fué acusado por vía de *impeachment* sino por acción directa del Rey ante los lores y éstos se negaron á juzgarlo, apoyados en que no era un Par, y que por lo tanto juzgarlo se violaría el precepto de la Magna Carta de que todos debían ser juzgados por sus pares. Aunque sin autoridad, pues para el caso el precedente fué invocado, y Fitzharris fué juzgado y convicto ante el tribunal del Banco del Rey (1).



De esta época en adelante, y con rara excepción, los nuevos casos de *impeachment* no tienen importancia, sino del punto de vista de la ampliación extraordinaria que dan al principio de la responsabilidad ministerial, con cuyo motivo habremos de volver sobre ellos en el próximo capítulo.

Esos casos fueron los siguientes :

En 1701 el de los Lores whigs Somers, Portland, Oxford y Halifax. acusados de alta traición á consecuencia de los tratados de Partición en que habian intervenido como ministros de la Corona. No habiendo concurrido los comunes en el día fijado por los lores á sostener los capitulos de acusación, ésta se dió por decaída;

En 1709, el mismo espíritu que inspiró el *impeachment* de Mainwaring, bajo Carlos I, provoca el del doctor Sacheverell, acusado de haber pronunciado sermones, y hécholos circular

(1) FEILDEN, *Op. cit.*, pág. 156.



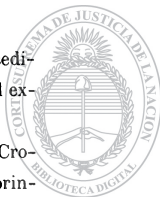
impresos, en los cuales sostenía la doctrina de la obediencia pasiva y negaba la legitimidad del derecho de resistencia, en cuyo nombre había sido consumada la revolución de 1688. Defendióse con suprema habilidad y energía, personalmente y por medio de abogados, y la discusión de su causa dió origen á los más brillantes y elocuentes debates parlamentarios de que hasta entonces se tenía recuerdo. Le fué negada excarcelación bajo fianza, porque no había precedentes que justificasen semejante pretensión (1), se estableció que no era necesario que concurriese toda la Cámara á sostener la acusación, bastando á tal objeto, la concurrencia de una comisión ✓ de su seno, y fué, finalmente, condenado á suspensión por el término de tres años y prohibición por igual tiempo de pronunciar sermones. «Una pena más severa habría sido inconveniente é injustificable» (2). El propósito de los comunes quedaba en verdad realizado, y después de debatir amplia y luminosamente las dos doctrinas opuestas de la obediencia pasiva y del derecho de resistencia, no necesitaban recurrir á mayores rigores para significar su adhesión á la última;

En 1715 el de los lores torys Oxford, Bolingbroke y Ormond acusados de alta traición por la ejecución de actos perjudiciales á la prosperidad y bienestar del reino, entre otros el tratado de paz de Utretch (3). Oxford invocó en vano en excusa de su responsabilidad la orden de la reina; fué puesto

(1) SKOTTOWE, *Op. cit.*, pág. 158.

(2) HALLAM, *Op. cit.*, vol. III, pág. 206.

(3) FEILDEN, *Op. cit.*, pág. 136.



en prisión hasta que los comunes suspendieron los procedimientos, mientras que Bolingbroke y Ormond fugaron al extranjero;

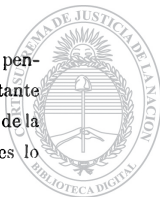
En 1746 el de los cuatro lores escoceses Bulmerino, Cromartie, Kilmarnock y Lovat, con el que se confirmó el principio de que un *impeachment* puede formularse no sólo contra ministros y altos funcionarios sino también contra simples particulares; y finalmente los de Warren Hastings y Melville de los que debemos decir algunas palabras, por la resonancia universal que han tenido, el primero especialmente.

VII

Famoso es en la historia parlamentaria de Inglaterra el *impeachment* del virrey de las Indias. Macaulay lo ha contado en páginas que jamás podrán ser superadas por la belleza del estilo y la vigorosa intensidad de vida que en ellas palpita.

Suministra él, sin duda, por las causas, los actores y la escena en que se desenvolvió, tema sobrado para amplias disertaciones literarias y filosóficas. Por nuestra parte, ni podemos ni debemos hacerlas, y siendo el *impeachment* de Hastings generalmente conocido, hemos de limitarnos, dentro del concepto y del plan de este trabajo, á hacer crónica breve y sencilla de los hechos, y á expresar la opinión que su resultado nos merece.

En junio de 1785, apenas llegado Warren Hastings de la



India, Burke manifestó á la Cámara de los comunes que pensaba presentar una proposición relativa á un importante personaje recién venido de las Indias. La proximidad de la terminación del periodo legislativo impidió que entonces lo hiciera.

Inauguradas las sesiones de 1786, el mayor Scott, amigo y defensor de Hastings, recordó á Burke su proposición; que el ex-irrey, confiado en su posición y seguro—se creía—del apoyo de la Corona, habia resuelto desafiar á sus adversarios procurando frustrar sus trabajos con un golpe de audacia. Ante tal hecho, la oposición por medio de sus jefes, no tuvo más remedio que replicar formulando la acusación contra Hastings.

Burke puso todo su talento y toda su actividad al servicio de la acusación y en el mes de abril la presentó á la Cámara, redactada con gran talento y habilidad, y escrita con vehemencia. De ella se dió copia á Hastings, notificándosele que podía contestar por escrito ó concurrir á defenderse personalmente en la barra de la Cámara. El acusado optó por este último temperamento, y concurrió á leer un largo y prolijo alegato, escuchado á su final sólo por los ujieres de la casa (1).

La Cámara, en seguida, votó en general su acusación, y cumplido este trámite preliminar comenzó la discusión separada de los diferentes cargos imputados á Hastings y destinados á

(1) MACAULAY, *Op. cit.*, pág. 310.



formar los capítulos de su *impeachment*. El primer cargo, presentado y hábilmente expuesto por Burke se refería á la guerra de los Rohillas. Hastings era acusado de haber, por una gran suma de dinero, puesto el ejército inglés de Calcuta á las órdenes del Nabab de Oude para ser empleado en la conquista y masacre del pueblo independiente y libre de Rohillas. «El cargo era exacto y el hecho inicuo» (1). Sin embargo habian pasado ocho años desde que fué cometido, y siendo él públicamente conocido, Warren Hastings habia sido confirmado en su puesto por un nuevo nombramiento, lo que equivalía, en el concepto general, á un olvido y dispensa del hecho. Dundas, ministro de la Corona, reconoció la exactitud del cargo, pero agregó en defensa de Hastings que, si bien consideraba la guerra contra los Rohillas como un hecho injustificable, los servicios prestados por el acusado á su patria desde aquella época eran tan grandes, que hacían olvidar su delito. Hastings fué absuelto por 119 votos contra 67.

Aunque esta absolución, recaída en el acto que acaso mayores y más uniformes condenaciones habia alcanzado de parte del ministerio, de la Cámara y de la Compañía de las Indias, de cuantos Hastings habia sido culpado, era de tal naturaleza que hacía temer el fracaso total del *impeachment*, la oposición no se desanimó, y Fox presentó bien pronto con suprema elocuencia el cargo referente á Cheyte Sing. Por él, Hastings era acusado de haber exigido de Cheyte Sing, Rajah de Be-

(1) SKOTTOWE, *Op. cit.*, pág. 231.

nares y tributario de la Compañía de las Indias, una contribución extraordinaria de guerra de 50.000 libras; de haber subido luego su exigencia hasta medio millón de libras, y de haber tomado la ciudad de Benares y depuesto al Rajah que se rehusaba á tan injusto pago.

Pitt, que en silencio había votado por la negativa en el cargo de la guerra de los Rohillas, tomó ahora la palabra, y con asombro general, declaró que si hallaba justo que Hastings hubiera impuesto una multa por contumaz á Cheyte Sing, la cantidad señalada por él en el caso presente le parecía excesiva, y fundándose en esto sólo, toda vez que por lo demás aplaudía la conducta del gobernador en el asunto de Benares, manifestó que votaría en favor de la proposición de Fox (1).

Cualesquiera que sean las causas que determinaron esa rara é inexplicable conducta de Pitt, el hecho es que ella varió substancialmente el aspecto de las cosas. La mayoría ministerial acompañó con su voto al jefe del Ministerio, y desde aquel momento la acusación de Hastings quedó decidida.

Á esta altura, los procedimientos hubieron de paralizarse por haberse suspendido las sesiones del parlamento; pero reanudadas al año siguiente, Sheridan expuso el cargo referente al despojo de las Beguns en un discurso considerado como la pieza oratoria más culminante y elocuente de cuantas hasta entonces se habían escuchado en el parlamento inglés. El cargo fué votado, sucediendo igual cosa con todos los demás

(1) MACAULAY, *Op. cit.*, pág. 313.





que fueron presentados hasta alcanzar el número de veinte.

La Cámara entonces encargó á Burke que se trasladara á la de los lores y acusara á Hastings de crímenes y delitos graves. Al mismo tiempo Hastings era puesto preso en la Torre, pero como el período parlamentario terminaba en breves días más y la Cámara no volvería á ocuparse del asunto hasta el año entrante fué puesto en libertad bajo fianza (1).

Abiertas la nuevas sesiones del parlamento fué nombrada una comisión, con Burke á su frente, para que dirigiera el proceso — la comisión de *los managers del impeachment*. En esta comisión fué incluido en el primer momento Felipe Francis, enemigo personal é inconciliable de Hastings, del que lo separaba viejo y profundo odio. Esta circunstancia se hizo valer para impugnar su nombramiento como inconveniente : la indicación fué atendida no obstante la hábil refutación que de ella se hizo, y Francis quedó eliminado de la comisión de *managers*.

El 13 de febrero de 1788 comenzaron las audiencias ante los lores. Cedemos la palabra á Macaulay que ha pintado magistralmente la escena y los actores.

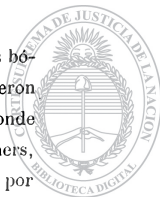
« La alta corte del Parlamento debía juzgar con arreglo á la práctica establecida en tiempo de los Plantagenet á un inglés acusado de haber ejercido actos de tiranía sobre el señor de la ciudad santa de Benares y las princesas de Uda.

« Era el lugar digno del proceso ; que se habian reunido los

(1) MACAULAY, *Op. cit.*, pág 318.

jueces en la gran sala de Guillermo el Rojo, bajo cuyas bóvedas resonaron otro tiempo las aclamaciones con que fueron saludados á su advenimiento treinta reyes, en la sala donde con tanta justicia se condenó á Bacon y se absolvió á Somers, donde pudo la elocuencia de Strafford inspirar respeto por algún espacio y conmover á un partido victorioso y lleno de justo enojo, y en la cual el rey Carlos arrostró con faz serena las iras y tempestades del tribunal que debía juzgarlo. Ni faltaron tampoco las pompas civiles y militares para la mayor grandeza del acto; las avenidas que conducian al edificio se hallaban cubiertas por los granaderos, y fuerzas de caballería mantenian el orden y la circulación en las calles; los pares, revestidos de sus mantos de oro y armiño, entraron luego, llevando á su cabeza los heraldos y el rey de armas, en número de hasta ciento setenta, ó sea de las tres cuartas partes de la cámara alta, como á la sazón existía, y avanzaron procesionalmente hasta ocupar sus escaños, establecidos en lugar de preferencia, próximo del tribunal.

« Iba el primero el último de los barones, Jorge Eliott, lord Healthfield, ennoblecido hacia poco tiempo con motivo de su memorable defensa de Gibraltar contra la flota y ejércitos combinados de Francia y España, y cerraba la comitiva el duque de Norfolk, conde mariscal del reino, los altos dignatarios de la Corona, los hermanos y los hijos del rey, siendo el postrero el principe de Gales, cuya gentil presencia y noble aspecto atraian las miradas del concurso. Los añosos muros del salón estaban cubiertos de tela de color escarlata. En las





galerías se agolpaba un concurso tal, que ningún otro semejante ha podido nunca excitar el temor ó la emulación de los oradores : allí se veían reunidos de todos los extremos de un gran imperio libre, ilustrado y próspero, la hermosura, la gracia, y el ingenio, la erudición y los representantes todos de las ciencias y de las artes...

« Hecha la proclama, Hastings se adelantó hacia la barra y puso una rodilla en tierra. El acusado era digno del tribunal y del concurso. Había gobernado un pueblo numeroso y dilatado, había dictado leyes y tratados, había puesto en movimiento grandes ejércitos, proclamado y desposeído príncipes y conducidose siempre de tal modo en su elevada posición, que todos le temieran y los más le amaran, y que hasta sus más encarnizados adversarios, aparte de la virtud, no le negasen ningún otro título á la gloria. Su traza era de grande hombre, no de malvado, y su actitud, si demostraba profundo respeto al tribunal y á los circunstantes, también demostraba respeto á si mismo y completa calma. Su frente despejada, la expresión pensadora de sus ojos, su boca, respirando indomable resolución, y su rostro pálido y fatigado, pero tranquilo y no nada sombrío, parecían decir tan claramente como se lee por bajo de su retrato en la sala del Concejo de Calcuta : *Mens æqua in arduis*. Tal era el aspecto con que se presentó á sus jueces el célebre prócónsul.

« Acompañábanlo sus abogados, á quienes su talento y erudición encumbraron después á los primeros cargos de la magistratura: Mr. Law, espíritu enérgico y atrevido, llegó á ser

magistrado del Banco del Rey ; Mr. Dallas, más humano y elocuente, fué también magistrado de los *Commons Plaid*s, y Mr. Palmer, que veinte años después dirigió con éxito tan notable y ante la misma audiencia, la defensa de lord Melville, siendo en seguida nombrado vice-canciller.

« Pero el acusado y sus letrados no atraían tanto la atención como sus acusadores. Habíanse reservado un espacio en el salón. con bancos forrados de verde y mesas con arreos de escribir para la cámara de los comunes, y allí tomaron asiento los comisarios en traje de ceremonia. Era el primero Burke. Fox, por lo general tan descuidado en su manera de vestir, llamó aquel día la atención de los concurrentes, pues se presentó con espada y redecilla, en honor, sin duda, del tribunal y de la ilustre concurrencia. Pitt rehusó formar parte de la comisión acusadora ; y su ancianidad impidió á lord North llenar en ella su cometido ; por lo cual faltaria en aquel concurso de tantos y tan diversos talentos, el auxilio de la elocuencia poderosa, fecunda y sonora del primero, y el no menos precioso de buen sentido, tacto y cortesía del segundo. Pero á falta de estas notabilidades, ofrecia el banco de los comisarios un grupo de oradores como tal vez no se habian visto reunidos desde la gran época de la elocuencia ateniense. Porque se hallaban allí Fox y Sheridan, el Demóstenes y el Hiperides de Inglaterra ; Burke, el cual si desconocia ó desdeñaba el arte de adaptar su estilo y sus razonamientos al gusto y facultades de su auditorio, sobrepujaba por la elevación de su espíritu, la gran-

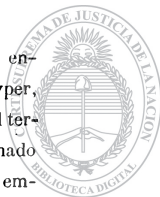




deza de su inteligencia y la exhuberancia de su imaginación á todos los oradores antiguos y modernos ; y, por último, los ojos respetuosamente fijos en Burke, el caballero más cumplido de aquel tiempo, de rostro animado y expresivo, de vigorosa y esbelta complexión, el noble, ilustrado y distinguido Windham, quien aun entre tales hombres y á pesar de sus cortos años, no pasaba desapercibido, porque siendo todavía de temprana edad, y cuando la mayor parte de los jóvenes se disputan en las aulas, premios y *fellowships* él habia conquistado en el Parlamento envidiable posición.

«Ni tampoco le faltaba ninguna circunstancia de familia, ni de bienes, ni de fortuna para dar más realce á sus brillantes dotes y á su honor intachable. Tenia entonces veintitres años, y ya se le habia reputado digno de tomar asiento entre aquellos veteranos de la tribuna política que aparecian como representantes de la cámara de los comunes en la barra de la nobleza. Cuantos alli estaban con Windham el día referido, Hastings, abogados y acusadores, han desaparecido, excepto el conde Grey, que por esta causa es el único representante de un gran siglo que ya pasó ; pero los que en los últimos diez años hayan disfrutado con delicia de su elocuente palabra, cuando le sorprendia el alba en la tribuna de la cámara de los lores, después de una noche de discusión, pueden formarse una idea de los talentos de aquella raza de hombres ilustres, entre los cuales no era el primero ciertamente.

«Procedióse á leer las acusaciones y las respuestas de Hastings, invirtiéndose dos días en ello, y pareció la ceremonia



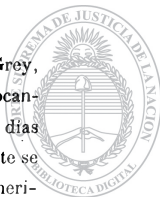
menos enojosa de lo que pudiera esperarse, gracias á la entonación agradable y buen acento del relator Mr. Cowper, pariente muy cercano del amable poeta su homónimo. Al tercer día se levantó Burke y comenzó su discurso, destinado á servir de introducción general á todas las acusaciones, empleando en él cuatro audiencias. Con una exhuberancia de ideas y un esplendor tal de lenguaje, que sobrepujo las esperanzas de su auditorio, describió á grandes rasgos el carácter y las instituciones de los indigenas de la India, recordó las circunstancias bajo cuyo influjo nació aquel imperio de la Inglaterra, y expuso la constitución de la Compañía y de las presidencias. Y después de haber dado por este medio al concurso una idea de la sociedad de Oriente, tan viva como existía en su espíritu, atacó la administración de Hastings, como sistemáticamente opuesta á la moral y al derecho de gentes. La energía y los patéticos acentos del orador, arrancaron expresiones de admiración al severo canciller, cosa desacostumbrada en él, y más digna de ser tenida en cuenta conociendo su hostilidad hacia Burke.

« El mismo acusado pareció conmovido algún espacio, á pesar de la firmeza de su carácter. Las señoras que ocupaban las tribunas, poco habituadas á tanto lujo de elocuencia, y agitadas por la solemnidad del acto, y tal vez dispuestas á no dejar que pasara desapercibida una ocasión tan propicia de lucir su sensibilidad, se hallaban en estado indescriptible: los pomos de sales circulaban de mano en mano, se oían suspiros y sollozos mal contenidos, no había vagar en los pañue-



los, y por lo que hace á mistress Sheridan, fué menester sacarla de la sala casi desfallecida. Cuando el orador llegó á la peroración, alzando la voz prorrumpió en estas palabras: « Por todo lo expuesto, la cámara de los comunes de la Gran Bretaña me manda acusar á Warren Hastings, y le acuso, señores, en nombre de la cámara de los comunes, por haber faltado á su confianza cometiendo crímenes y delitos graves; lo acuso en nombre de la ley inglesa, por haber manchado y escarnecido su antigua y esclarecida fama; lo acuso en nombre del pueblo indostánico por haber hollado sus derechos y convertido su patria en desierto; y, finalmente, en nombre de la naturaleza humana, en nombre de todos los tiempos y de todas las clases de la sociedad, acuso al enemigo común y al opresor de todos ».

« Luego que se hubo hecho silencio y apagado el murmullo que se alzó al terminar Burke su discurso, dirigióse Fox á los lores á propósito de la marcha sucesiva del proceso; porque, mientras deseaban los acusadores que los jueces fallasen sobre el primer cargo antes de pasar al segundo, Hastings y sus abogados pedían que los comisarios terminasen las acusaciones y adujeran todos los testimonios antes de comenzar la defensa. Se retiraron entonces los lores para discutir el negocio, inclinándose á favor de Warren Hastings el canciller, y de los comisarios, lord Loughborough, que á la sazón figuraba en la minoría. Puesto á votación, se decidió por tres votos contra uno seguir la marcha reclamada por Hastings, con lo cual se demostró de qué lado estaban las simpatías de los jueces.



« Al reanudar la sesión, Mr. Fox, auxiliado de Mr. Grey, dió principio á su cometido de acusar á Hastings en lo tocante al asunto de Cheyte-Sing, y se invirtieron algunos días leyendo papeles y oyendo testigos. El capítulo siguiente se refería á las princesas de Uda y estaba encargado á Sheridan. Habiase despertado con este motivo gran curiosidad en el público, y su arenga correcta, ingeniosa y brillante que duró dos días satisfizo á todos, permaneciendo siempre llena la sala y llegando, á lo que dicen, á pagarse 50 guineas por un billete de entrada.

« Al concluir el discurso, y con un conocimiento de los efectos teatrales que le hubiera envidiado su mismo padre, Sheridan se dejó caer como desmayado en brazos de Burke, el cual lo estrechó en ellos con muestras de afecto y admiración » (1).

Hasta aquí la palabra de Macaulay. Sigamos ahora al juicio en su tramitación parlamentaria.

La resolución de considerar separadamente cada uno de los capítulos de acusación, fundarlos, discutirlos y probarlos, fué causa de que los procedimientos se llevaran con lentitud extrema, y de que se continuaran de uno á otro período de sesiones. En tales circunstancias ocurrió la disolución del Parlamento en 1791, y con motivo de intentar el nuevamente electo la continuación de los procedimientos del juicio, se suscitó largo y elocuente debate sobre la cuestión de si la

(1) MACAULAY, *Op. cit.*, pág. 319 á 327.



disolución de un parlamento ponía término ó no á un *impeachment* pendiente. El punto, discutido á la doble faz de la doctrina y de los precedentes, fué resuelto en sentido negativo: el *impeachment* debía continuar de un parlamento á otro hasta que se pronunciase sentencia (1).

Al fin, en 1795, los lores se ocuparon por última vez del asunto. Warren Hastings fué absuelto de todos los cargos, en algunos por la unanimidad de los votos, en otros por considerable mayoría.

Así terminó, después de siete años de tramitación, este histórico *impeachment*, el más famoso de cuantos registra la historia constitucional y política de Inglaterra. Hemos de volver sobre él en el capítulo siguiente.

Llegamos finalmente al último caso de acusaciones parlamentarias de este género, ocurrido en 1805, contra Henry Dundas, lord Melville. Este, que era entonces primer lord tesorero del almirantazgo, fué acusado de irregularidades cometidas mientras desempeñaba el puesto de tesorero de la armada, por « supuesta prevaricación en el ejercicio de su cargo » como ha dicho May (2). Votada su acusación por la cámara, Melville renunció su cargo, y aunque fué luego absuelto, se juzgó oportuno eliminar su nombre de la lista de miembros del consejo privado (3).

(1) SKOTTOWE, *Op. cit.*, pág. 235.

(2) ERSKINE MAY, *Historia Constitucional de Inglaterra*, tomo II, pág. 299.

(3) ALPHIEUS TODD, *On Parliamentary Government of England*, vol. II, pág. 378.

Después de este caso no conocemos ninguno. Anstey fracasó completamente en su tentativa de someter á juicio á lord Palmerstone en 1848 (3).



IX

Después de esta larga revista, necesaria á las ulterioridades de este trabajo, nos hallamos habilitados para fijar el carácter del juicio político en Inglaterra.

Resulta claro de todo lo expuesto, que el *impeachment* es á la vez que un procedimiento político, un procedimiento judicial. Tiene tanto de uno como de otro carácter. No se propone sólo la separación de sus puestos de funcionarios culpables y convictos de hechos que los inhabilitan para continuar en el desempeño de sus cargos y á la destitución de ellos como único castigo, sino que alcanza también á personas extrañas á la administración pública y se extiende al conocimiento de otros delitos y á la aplicación de otras penas.

En cuanto á lo primero, apenas si es necesario recordar, para comprobarlo, que desde el primer caso la doctrina y la práctica quedan francamente establecidas en ese sentido : al lado de Latimer y Nevill aparecen acusados particulares sin cargo ni función pública alguna. Los lores se reconocen de hecho competentes, los juzgan y los condenan. Y esa doctrina y esa práctica se mantienen hasta los últimos casos, constituyendo

(1) FISCHER, *Op. cit.*, tomo II, pág. 362.



la tradición invariable del *impeachment*, sin más duda que la que suscita el caso de Fitz Harris en que la discusión sobre competencia se traba, no precisamente por razón de la persona sino por razón del delito de que se le acusaba.

Ese es uno de los rasgos característicos del *impeachment* inglés. En Estados Unidos, como entre nosotros y como en todas las legislaciones inspiradas en la práctica parlamentaria y constitucional de Inglaterra, el número de las personas susceptibles de acusación por vía de juicio político, está expresamente limitado en las constituciones á los funcionarios públicos de una mayor ó menor categoría. El juzgamiento de los particulares, cualquiera que sea el delito cometido, está en general conferido á las jurisdicciones ordinarias.

En cuanto á los delitos que pueden originar un *impeachment* hay también una gran latitud, aunque no tan extensa. Hemos recordado oportunamente que un *impeachment* no puede fundarse sino en una violación de principios reconocidos de derecho, aunque fuera de los casos previstos por la ley (1).

Pero a la vez hemos señalado en su oportunidad la iniciación de las acusaciones bajo el fundamento del crimen de alta traición, como un peligro naciente de la institución, en cuanto amplia extraordinariamente la jurisdicción del parlamento. En efecto, ¿qué es el crimen de alta traición?

Blackstone ha observado que estando el Rey, por el solo

(1) FICHIEL, *Op. cit.*, tomo II, pág. 354.



hecho de su advenimiento al trono, investido con todos los poderes y sometido á todas las obligaciones de la soberanía, la lealtad, la adhesión fiel y el homenaje al Rey constituyen uno de los deberes fundamentales, perpetuos y naturales de todo súbdito inglés, y que el juramento de esa lealtad, sumisión y homenaje, debido no sólo al carácter político del Rey, á la función real, sino también á su persona y á la extirpe real es, por su naturaleza, intrínseco, primitivo y anterior á todo otro, de tal manera que un súbdito no puede desligarse de él por un acto exclusivo de su voluntad (1).

Así entendido el deber de fidelidad y de homenaje que los súbditos deben al soberano, bien fácilmente se comprende cuanta latitud cabe en la determinación de los hechos constitutivos de la alta traición. Esta, que supone desde luego el « acto de un traidor, una perfidia, una falta de fe » no es otra cosa que la deslealtad al soberano, es lo que los romanos llamaban el crimen de lesa magestad, *crimen læsæ majestatis* (2).

Este crimen, que según la expresión de Blackstone, es el más grave que un hombre, considerado como miembro de la sociedad, puede cometer, debe ser, por lo mismo, precisa y fijamente determinado. «Basta, como ha dicho Montesquieu, que el crimen de lesa-majestad sea vago para que el gobierno degenera en despotismo» (3).

(1) BLACKSTONE, *Commentaries*, tomo II, pág. 60 y siguientes.

(2) BLACKSTONE, *Op. cit.*, tomo IV, pág. 316.

(3) MONTESQUIEU, *L'esprit des Loix*, libro 12, capítulo 17.



Y sin embargo, la legislación inglesa sobre este punto deja mucho que desear; ofrece particularidades que interesa á nuestro objeto señalar.

Primitivamente los jueces tenían una latitud completa y arbitraria para determinar cuándo había crimen de alta traición y cuándo no lo había, en cada caso que juzgaban. Un poder semejante, que dejaba abierta la puerta para todos los abusos y para las mayores injusticias imaginables, fué limitado, ó, mejor dicho, anulado por un estatuto dictado en el reinado de Eduardo III. Por él se establecieron precisamente cuáles eran los hechos constitutivos del crimen de alta traición, limitándolos á siete casos, que Blackstone enumera y analiza exponiendo su fundamento jurídico (1).

Desgraciadamente, este estatuto, digno por todos conceptos de haber sido conservado como una necesaria garantía para la seguridad de los súbditos ingleses, fué pronto modificado en su espíritu y en sus disposiciones. Bajo el reinado de Ricardo II los parlamentos que se reunieron, en uso de su derecho constitucional de confirmar, modificar ó anular las resoluciones de los parlamentos anteriores, multiplicaron pródigamente los casos nuevos de traición. Basta, para dar una idea de los extremos á que se llegó, recordar el estatuto que Blackstone condena como el más absurdo y el más arbitrario de los que al respecto se sancionaron, por el que se hace crimen de alta traición del solo designio, de la sola intención de matar ó de depo-

(1) BLACKSTONE, *Op. cit.*, tomo V, pág. 317 á 334.



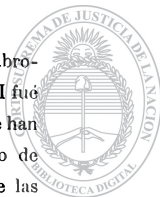
ner al Rey sin ningún acto aparente que sirva de prueba (1).

La reacción se produce bajo Enrique IV. Un estatuto dictado en los primeros años de su reinado restablece en todo su vigor el estatuto de Eduardo III; pero esta situación dura poco. En el período que transcurre desde el reinado de Enrique IV al de la reina María y sobre todo durante la dominación de Enrique VIII, se cae de nuevo en los excesos de una legislación arbitraria, caprichosa y absurda sobre esta materia. Los casos de alta traición se extienden hasta á los actos más insignificantes de la vida política, como reunirse tumultuariamente en número mayor de doce, negar la supremacía del rey, darle en escritos públicos nombres injuriosos, desconocer alguna de sus preeminencias y de sus títulos honoríficos, negarse á abjurar la obediencia al papa, etc. Actos que en el derecho criminal de todo el mundo civilizado se consideran delitos de derecho común, reprimidos más ó menos severamente, se elevan á la categoría de crímenes de alta traición: tal sucede con la falsificación de moneda extranjera, el incendio de casas para apoderarse de caudales, la tentativa para libertar, á viva fuerza, un prisionero arrestado por traición, la falsificación del sello y de la firma del Rey, la ofensa por actos ó por simples solicitudes á la castidad de la reina, de la princesa hija del rey, etc. (2)

Toda esta larga serie de « traiciones de nueva fábrica »,

(1) BLACKSTONE, *Op. cit.*, tomo V, pág. 334 y 335.

(2) BLACKSTONE, *Op. cit.*, tomo V, pág. 336.



según la expresión del juez Blackstone (1), fué luego abrogada en el reinado de Maria. El estatuto de Eduardo III fué de nuevo restablecido, pero los parlamentos que luego se han sucedido, aunque más moderadamente, han hecho uso de su incuestionable facultad, dentro de las prácticas y de las tradiciones constitucionales de Inglaterra, de crear nuevos casos ó de ampliar los ya existentes. Asi, es fácil comprobar que en el derecho actual, si no hay toda la caprichosa y arbitraria calificación á que acabamos de referirnos, existe sin embargo una latitud extraordinaria en la determinación del concepto del delito de *lesa-majestatis*. Dentro de esta designación se abarca desde el asesinato del rey hasta la falsificación de la moneda, desde la resistencia armada al soberano dentro del reino hasta el solo hecho de suponer en otros derecho á la corona, desde la violación de la esposa del rey ó de su hija mayor, etc., hasta el reconocimiento de la autoridad del Papa y de la Iglesia Romana, etc. Casi no hay acto de la vida de relación de los súbditos para con el soberano, considerado en su doble carácter de jefe del Estado y jefe de la Iglesia, ó que pueda en cualquier modo afectar la fe pública ó el orden á la sucesión reglada por el *Act of Settlement* que no esté clasificado expresamente como alta traición (*high treason*) (1).

(1) BLACKSTONE, *Commentaries* tomo V, pág. 336.

(2) Teniendo tal gravedad el delito de alta traición, en el concepto y el sentimiento inglés, la pena debía ser proporcionada, y así sucede. El convicto de alta traición es condenado á muerte y ejecutado en una forma salvaje : es ahorcado (*is hanged by the neck*) pero aún vivo se lo baja, se le



Es claro que teniendo tal amplitud el concepto de ese crimen, y comprendiéndose dentro de él una serie tan numerosa y variada de actos, la jurisdicción del Parlamento en materia de *impeachment* y por razón de los delitos, tenía que extenderse en igual medida. De ahí la frecuencia de las acusaciones y la frivolidad de las causas en que muchas de ellas se fundaban. Juzgadas con el criterio de nuestros días y de nuestras instituciones, aquellas acusaciones resultan verdaderas anomalías, sin explicación ni justificación posibles; pero referidas al espíritu nacional inglés y a su legislación, resultan perfectamente lógicas. La alta traición era el más grande delito que podía cometerse; y si dentro de esa designación se contenían actos que á nosotros nos ocurren pueriles pero que á los ingleses debían parecer de suma gravedad, no es de extrañarse que ellos dieran fundamento á numerosos *impeachments*, cuando, por otra parte, se cuentan por centenares las cabezas que han rodado en el cadalso bajo inculpaciones idénticas, tramitadas en otra forma más expeditiva á los efectos de una represión penal rigurosa y rápida.

Nos hemos detenido un momento en este punto porque la legislación sobre el crimen de alta traición concurre á explicar dos caracteres salientes con que se ofrece al estudio el *impeachment* inglés: la frecuencia de su ejercicio por un lado, y por otro, la vaguedad cuando no la frivolidad, es (claro que en nuestro concepto moderno) de los cargos en que se fundan.

arrancan las entrañas y, luego de decapitado, su cuerpo es dividido en cuartos.



Siguiendo ahora el examen de sus particularidades, debemos referirnos á la pena que acompaña á la sentencia condenatoria en un *impeachment*.

Mientras que en los Estados Unidos y entre nosotros el poder del senado se limita á remover é inhabilitar, en Inglaterra la facultad de los lores, á este respecto, es absoluta, sin límites. No hay penas fijas, determinadas por ley. Los lores establecen en cada caso el castigo que juzgan conveniente. Unas veces es la pena de muerte, otras el destierro, la confiscación de bienes, multa, prisión, destitución é inhabilitación, si se trata de un funcionario público, etc.

Todas estas circunstancias, referentes al número de personas sujetas á acusación y juicio, á las clases de los delitos que pueden originar la acción de los comunes y á la pena susceptible de imponerse, concurren á confirmar inequívocamente la observación que antes hemos formulado: el juicio político en Inglaterra tiene un doble carácter: es judicial y es político, tal vez más lo primero que lo segundo.

Por lo que se refiere al origen histórico y al fundamento jurídico de la jurisdicción parlamentaria, Blackstone ha hecho notar que ella viene de la constitución de los antiguos romanos, los cuales juzgaban algunas veces en sus grandes asambleas, las acusaciones capitales que interesaban el orden público. La constitución inglesa sigue una forma especial que aventaja en mucho al antiguo sistema importado del continente. Aunque en general se deba evi-



tar con gran cuidado la reunión de los poderes legislativo y judicial, puede suceder sin embargo que un súbdito encargado de la administración de los negocios públicos perjudique los derechos del pueblo ó se haga culpable de crímenes tales que los tribunales ordinarios no puedan ó no se atrevan á castigar.

Los representantes del pueblo, es decir, los miembros de la cámara de los comunes no pueden, convenientemente, *juzgarlos*, porque sus constituyentes son las partes injuriadas; ellos no pueden, pues, sino *intentar la acusación*. ¿Pero ante qué corte se procederá al examen y juicio de esta acusación? No será por cierto ante los tribunales ordinarios, que la autoridad de acusadores tan poderosos intimidaría y dominaría naturalmente. La razón quiere, pues, que la rama de la legislatura que representa al pueblo acuse ante la otra rama que se compone de la nobleza, la cual no tiene ni los mismos intereses ni las mismas pasiones que las asambleas populares » (1).

Y De Lolme á su vez ha dicho: ¿quiénes serán los jueces para decidir en tal caso? ¿Qué tribunal podría lisonjearse de ser capaz de pronunciar una decisión imparcial, cuando se ve ante la barra al gobierno mismo como acusado y á los representantes del pueblo como acusadores? Es ante la cámara de los lores que la ley ha establecido que los comunes han de presentar su acusación, eso es, ante jueces cuya dignidad

(1) BLACKSTONE, *Op. cit.*, tomo II, pág. 101.

por una parte los hace independientes y quienes, por otra, reciben un alto honor en desempeñar esa función terrible, teniendo á la nación entera como espectadora de su conducta (1).

(1) DE LOLME, *Op. cit.*, pág. 180.



CAPÍTULO II

EL JUICIO POLÍTICO EN INGLATERRA

(SEGUNDA PARTE)

(*Acción institucional del impeachment*)



SUMARIO : I. Orígenes del *impeachment*. Doble carácter inicial con que nace ; limitación á la prerrogativa real y garantía de las libertades inglesas. — II. Conservación de este doble carácter al través de la historia inglesa. Bajo los Lancaster y los Tudor : causas por las que no se ejercita. Los *bills of attainder*. — III. La dinastía de los Estuardos : reaparición del *impeachment*. Significación política é institucional del hecho : opinión de Hallam. — IV. Carlos I y su reinado. *Impeachments* de Strafford y Laud : su carácter, sus objetivos y su importancia institucional, según Gneist, Hallam y Russell. Error en que se incurre en su apreciación. El *attainder* de Strafford y Laud. — V. La Restauración. La responsabilidad ministerial conquistada y hecha efectiva por el *impeachment* : su nacimiento, su evolución y su cimentación definitiva. Importancia del hecho. El gabinete parlamentario es su consecuencia. El *impeachment* arma de lucha entre los *whigs* y los *torys* : su resultado. Modificación fundamental en los caracteres del gobierno inglés. — VI. Otro aspecto de la acción institucional del *impeachment* : garantía de las libertades inglesas. Los casos de Mainwaring y Sacheverell : el derecho de imposición del parlamento y el derecho de resistencia del pueblo discutidos y confirmados. — VII. El *impeachment* de Warren Hastings. Lentitud de los procedimientos y absolución del acusado. Opinión del doctor López. Explicación de ambos hechos. Ese caso no es argumento contra la eficacia del juicio político. — VIII. Razones por las que el *impeachment* ha caído en desuso. Su subsistencia legal.

I

En el capítulo precedente hemos estudiado el desenvolvimiento histórico del *impeachment* inglés, establecido su naturaleza y recordado sus caracteres fundamentales. Debemos



ahora expresar las reflexiones que su estudio nos sugiere y formular el juicio definitivo á que arribamos.

Al hacerlo nos vienen á la memoria las palabras con que Agustín Thierry criticaba la obra de Hallam, *View of the State of Europe during the Middle Ages*.— « Sólo el cuadro fiel, escribía, de las circunstancias que los han hecho nacer, puede fijar el verdadero sentido de los actos legislativos » (1). Nunca más oportunamente recordada tan exacta observación, que en el presente caso para aplicarla al estudio del *impeachment*, no ya como acto legislativo aislado, sino como institución orgánica incorporada á las prácticas constitucionales de Inglaterra.

Pocas instituciones políticas, en efecto, más genuina y característicamente nacionales que el *impeachment* inglés. En su naturaleza, en sus objetivos, en cada uno de los rasgos que presenta, lleva vigorosamente impreso el sello de su nacionalidad: es el espíritu del pueblo inglés, de sus leyes, tradiciones y costumbres políticas el que lo anima, le da vida y explica caracteres y tendencias que referidos á otro medio y á otra época parecerían anómalos é incomprensibles.

Tomar, pues, al *impeachment* aisladamente de la historia política é institucional de Inglaterra, colocarlo fuera de su medio y de sus factores propios para juzgarlo á la luz de ideas y de necesidades diversas de las que lo han infundido vida, con el criterio de otras épocas y otras prácticas constitucio-

(1) AUGUSTIN THIERRY, *Dix ans d'études historiques*, pag. 160.



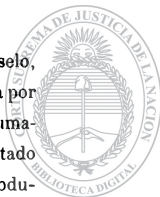
nales, sería el medio más seguro de incurrir en errores y el camino mejor indicado para arribar en su apreciación a las mayores injusticias.

No es tampoco, por otra parte, un estudio de detalle y de casos aislados, el más apto para suministrar un criterio imparcial y fundar una conclusión autorizada. Hay que tomarlo en conjunto, no para criticar el error ó la injusticia de su aplicación práctica en tal ó cual circunstancia, sino para señalar su obra total, su acción definitiva en la formación del gran gobierno constitucional de que se enorgullece la Inglaterra de nuestros días.

Es con ese criterio y refiriendo siempre el *impeachment* á los acontecimientos históricos con los cuales se vincula y á la escena en que nace y se desenvuelve, que hemos hecho su estudio como el único medio de comprender su verdadero espíritu y de apreciar sus resultados con justicia y serena imparcialidad.

Tal vez resida en esta circunstancia la explicación de la divergencia radical de nuestro juicio con la opinión generalmente difundida á su respecto. Diferimos de manera tan fundamental de la opinión que no sólo niega en absoluto al ejercicio del *impeachment* una acción benéfica en la vida institucional de Inglaterra sino que lo condena como causa y forma de ejecución de odiosos crímenes políticos, opinión que ha circulado en la enseñanza universitaria argentina autorizada por la palabra del doctor Lucio V. López (1), que no cree-

(1) Lucio V. López, *Derecho Constitucional*, pág. 157 y siguientes



mos que ni siquiera sea el caso de recordar, para aplicárselo, el aforismo de Spencer de que no hay institución política por mala que sea, que no haya rendido algún beneficio á la humanidad. Pensamos, por el contrario, con Lord Somers, citado por Fischel, y esperamos demostrarlo, « que ha sido introducido como una garantía de la seguridad del reino tanto como para el mantenimiento de sus libertades y derechos » (1), y con la alta y serena autoridad de Clark Hare « que el derecho de los comunes para acusar y el de los lores para sentenciar constituyen una poderosa arma que, aunque groseramente abusada algunas veces, ha sido en el todo favorable á la libertad y al buen gobierno » (2).

Vamos á probarlo. Tomemos el juicio político en sus orígenes y sigámoslo en toda su evolución.

El primer caso de *impeachment* hemos dicho que ocurrió en el año 1376. ¿Cuál era la situación política de Inglaterra en aquella época y con qué carácter inicial apareció el *impeachment*?

El eminente historiador del gobierno representativo ha observado que mientras la lucha entre la Corona y los barones ha sido el hecho característico de la vida política de Inglaterra hasta el siglo xiv, á datar del reinado de Eduardo III la escena se modifica y los actores cambian: los barones, toda la alta aristocracia del reino se ha agrupado en torno de la Corona para robustecer su autoridad en frente de la resistencia poli-

(1) FISCHEL, *La Constitution d'Angleterre*, tomo II, pág. 353.

(2) CLARK HARE, *American Constitutional Law*, pág. 148.



tica, tranquila pero enérgica y tenaz, que los comunes organizan, protestando contra los abusos y arbitrariedades del poder central (1).

La observación de Guizot es profundamente exacta. Ha cesado la lucha ardiente, frecuentemente degenerada en guerra civil, en que hasta entonces han vivido la Corona y los barones ingleses, lucha á la que, en medio de todas sus calamidades, la libertad civil y política de Inglaterra debe, entre tantas otras conquistas, aquella famosa declaración de derechos formulada en la Magna Carta, que al decir de Boutmy «dió un centro de acción al sentimiento nacional, arrojó un nombre y una fecha simbólica á la imaginación popular y cuyo espíritu aún penetra y anima á la Inglaterra contemporánea» (2).

Las campañas militares de Eduardo III y el esplendor de sus triunfos han consolidado la autoridad de la Corona. El prestigio que ellas han dado al rey ha alcanzado también al trono; y la nobleza se ha inclinado ante él prestándole su adhesión completa. Pero á la vez y simultáneamente, se produce este otro hecho: los comunes, contrarios á la guerra, sintiéndose con influencia y autoridad mayores de las que hasta entonces han gozado, inician la política de resistencia que ha de llevarlos á cimentar sus derechos constitucionales (3). Tal es el acontecimiento más trascendental y fecundo en

(1) GUIZOT, *Les origines du gouvernement représentatif*, tomo II, pág. 302 y siguientes.

(2) E. BOUTMY, *Etudes de Droit Constitutionnel*, pág. 44.

(3) MACLEOD, *Constitutional English History*, pág. 86.



consecuencias que registra la historia constitucional de Inglaterra en el reinado que nos ocupa.

Durante él es un hecho incontrovertido la separación del Parlamento en las dos cámaras que en la actualidad lo forman. Difieren los autores en la determinación exacta de la fecha en que se produce aquel acontecimiento, que, según la feliz expresión de Guizot « ha decidido de los destinos políticos de Inglaterra » (1), pero es un hecho constatado « que la definitiva división del Parlamento en dos cámaras debe ser referida á esta época, en la cual, por primera vez, sus deliberaciones llegan á ser una realidad » (2).

No cabe, dentro de los objetivos de este trabajo, historiar en sus causas y en su laborioso desenvolvimiento, la compleja evolución política que lleva á Inglaterra á la conquista de este gran progreso institucional. Pero debemos recordar, como un antecedente indispensable, que el primitivo Gran Concejo Nacional de los Sajones — el *Witemajemote* ó asamblea de hombres sabios — se convierte, bajo la dominación de Guillermo el Conquistador y de sus sucesores, los primeros reyes normandos, en el Gran Concejo Nacional y en la *Curia Regis*, « nueva institución sobre cuyo carácter no concuerdan los historiadores de la constitución inglesa » (3), para transformarse finalmente, en el siglo XIII, en la asamblea de los tres

(1) GUIZOT, *Op. cit.*, tomo II, pág. 276.

(2) STUBBS, *Constitutional History of England*, vol. II, pág. 376.

(3) A. DEL VALLE, *Noriones de Derecho Constitucional*, tomo II, pág. 94 y siguientes.

Estados del reino, de tal manera que Blackstone ha podido decir que la constitución del Parlamento, tal cual es hoy, en sus caracteres fundamentales, remonta al año 1215 (1).

Desde aquella época el Parlamento funciona como un cuerpo deliberativo, con las facultades legislativas y judiciales que invistieron las primitivas asambleas. « El voto consultativo que había pertenecido al *Witemajemote* — ha escrito Stubbs — al real concejo de los magnates y á la asamblea de los *tenants in chief* se reconoce como perteneciente ahora á todo el Parlamento y á cada uno de sus miembros » (2).

Surge entonces á la vida, ó mejor dicho, se manifiesta, una nueva nación : « El Parlamento es el medio de acción que se ha dado esta fuerza nueva, el órgano en el cual la resistencia de 1215 se ha pacificado, regularizado y perpetuado bajo la forma de la oposición política y del control legislativo (3). Y este último hecho es fecundo en consecuencias. Reconocido en ese carácter el Parlamento y dividido en dos cámaras, los comunes se esfuerzan desde el primer día en mantener su posición como un cuerpo de igual poder que los lores, con igual derecho á participar en la legislación, á aconsejar y criticar la política del rey, á censurar y aún, si necesario fuere, á castigar los funcionarios del ejecutivo desde los más inferiores hasta los más encumbrados (4). En este

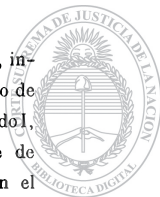
(1) BLACKSTONE, *Commentaries*, tomo I, pág. 258.

(2) STUBBS, *Op. cit.*, vol. II, pág. 377.

(3) E. BOUTMY, *Le développement de la Constitution d'Angleterre*, pág. 55.

(4) SKOTTOWE, *A short History of Parliament*, pág. 15.





orden de aspiraciones, su acción es constante, enérgica, incansable y se ve al fin coronada por el éxito en el reinado de Eduardo III. Este monarca, á la manera de su abuelo Ricardo I, consideraba á Inglaterra, ante todo, como una fuente de recursos. Era imposible adquirir legalmente éstos sin el asentimiento de los comunes, y como Eduardo, por una parte, los necesitaba para los gastos de sus guerras, y por otra — más militar que estadista — no se consideraba obligado á seguir una política que beneficiara á su pueblo ni á defender la prerrogativa real, el triunfo del Parlamento fué relativamente fácil: Eduardo no vió riesgo alguno para su autoridad en renunciar derechos que su abuelo jamás habria consentido en abdicar (1).

Así, aparte de su derecho á la apropiación de los subsidios acordados á la Corona, á los cuales desde aquella época comienza á fijar destino, y de su intervención en las cuestiones internacionales, el Parlamento, durante el reinado de Eduardo III, consagra estos tres grandes y fundamentales principios del gobierno inglés: 1º la ilegalidad de los impuestos levantados sin el consentimiento de los comunes, ratificando de ese modo la declaración de la Magna Carta; 2º la necesidad de la concurrencia de las dos cámaras para cualquier reforma en la ley; y 3º el derecho de los comunes á investigar los abusos de la administración (2).

(1) STUBBS, *Op. cit.*, vol. II, pág. 374.

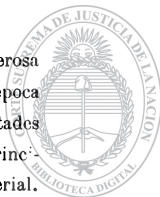
(2) HENRY HALLAM, *View of the State of Europe during the Middle Ages*, vol. III, pág. 247 y siguientes.

Pero estas y otras restricciones puestas á la autoridad de la corona ni bastaban ni podían bastar. Como ellas no son, en suma, según se ha dicho, sino barreras intelectuales que el rey en cualquier momento puede eludir ó francamente violar, y como el único medio coercitivo que los comunes tienen para traer á la corona al respeto de la ley — la negativa á concederle recursos — es de tal naturaleza que no puede ser puesto en práctica sin afectar la vida total de la nación — fácilmente se alcanza que todas habrían resultado ilusorias si á ellas se hubieran limitado las victorias del Parlamento sobre la prerrogativa real. Para llenar este vacío y cimentar sólidamente estas conquistas en favor de la libertad de su patria, el Parlamento consagra á la vez su derecho á acusar y juzgar á los empleados de la administración (*the right of impeachment to the ministers*), « un expediente admirable que por la remoción y castigo de funcionarios corrompidos pone un remedio inmediato á los males del estado, marca vigorosamente los límites dentro de los cuales el poder debe ser encerrado, impide el escándalo de autoridad y culpabilidad unidas, y calma al pueblo con un grande y terrible acto de justicia; un expediente, en fin, á este respecto tan altamente útil, que es á su falta que Maquiavelo atribuía la ruina de su república » (1).

Así surge el *impeachment* en la vida institucional de Inglaterra. Es, por una parte, una nueva restricción impuesta á la autoridad real — casi absoluta y sin control, y por lo mismo

(1) J. B. DE LOURIE. *The Constitution of England*, pág. 179 y siguientes.





sin responsabilidad; y representa, por otra, una arma poderosa de lucha que el Parlamento ha de ejercitar desde aquella época para mantener su acción vigilante y asegurar las libertades del pueblo, consagrando y haciendo práctico el gran principio, — indiscutido hoy — de la responsabilidad ministerial. Y finalmente se ejercita con un propósito plausible : no es la pasión política ni el interés partidista lo que mueve á los comunes á acusar á Latimer y sus cómplices y lo que inspira el fallo de los lores : es un alto anhelo de severa moralización administrativa, anhelo que en los hechos se cumple con el castigo de los culpables.

Tomado, pues, el *impeachment* en sus orígenes, no puede desconocerse que constituye un notable progreso institucional y político en cuanto establece el derecho de los comunes á acusar á los consejeros del rey por una conducta perjudicial al estado (1) y en cuanto limita la prerrogativa real asegurando la influencia y la autoridad del Parlamento en la dirección de la política y del gobierno de Inglaterra.

Es necesario no perder de vista este doble carácter inicial del *unpeachment*, porque él es el que, desenvolviéndose y consolidándose, ha de llevar más tarde á la Inglaterra, en medio de otras conquistas y de otros beneficios— que en su oportunidad iremos señalando, — á consagrar y hacer efectivo este gran principio de la responsabilidad ministerial como una corrección necesaria, y, si se quiere, como una compensación

(1) FEILDEN, *A short Constitutional History of England*, pág. 151.

lógica, dentro del sistema constitucional inglés, al principio de la irresponsabilidad absoluta del rey, fundado en la vieja máxima de derecho divino: *the king can do no wrong*; el rey no puede obrar mal.



II

En cualquier periodo de su desenvolvimiento histórico que se estudie el *impeachment* y se investigue su acción en la vida institucional de Inglaterra, se descubre ese doble carácter, coincidiendo su aplicación con una reacción contra las extralimitaciones de la prerrogativa real y en defensa de las libertades del pueblo y de los privilegios del Parlamento. El hecho, que á muchos parecerá incomprensible y curioso, es sin embargo perfectamente lógico y de fácil comprobación histórica. Establecidas sus tendencias, cumplamos el resto de nuestro programa al respecto y sigámoslo en su evolución al través de la vida política de Inglaterra.

El *impeachment* nacido, caracterizado y ejercitado en los primeros casos con el espíritu que acabamos de señalar, sufre algo como un eclipse total durante la dominación de los Lancaster, al extremo de que sólo un caso, el del duque de Suffolk se registra en ella. Y este hecho, que á primera vista parece destruir la conclusión que hemos sentado, tiene sin embargo una fácil explicación. Es que, gracias cabalmente al ejercicio del *impeachment* bajo Eduardo III y Ri-



cardo II y al reconocimiento de los demás principios por él alcanzados, los Lancaster, cuyo único título á la corona de Inglaterra era un acto del parlamento deponiendo á Ricardo y consagrándolos dueños del trono, asumen desde el primer día el papel de monarcas constitucionales en la más amplia acepción de los términos (1).

No sólo reconocen los privilegios parlamentarios sino que éstos florecen y se amplían extraordinariamente. Y es claro que, en tal situación, ni pretendiendo la corona recuperar sus viejas prerrogativas ni encontrando el parlamento oposición para el establecimiento de sus privilegios, no llegó el caso de que se viera obligado á apelar al *impeachment*, que hasta ese momento ha sido en sus manos instrumento para realizar conquistas institucionales ó arma eficaz para consolidarlas cuando se ha pretendido desconocerlas.

Pero interrumpido el olvido en que el *impeachment* ha caído por el caso del duque de Suffolk, no tarda sin embargo en reproducirse. De 1450 á 1621, en efecto, la historia constitucional de Inglaterra no registra ningún caso. No puede considerarse como tal el procedimiento iniciado en 1534 contra el arzobispo de Londres. Sin embargo de que los lores parece que como tal lo consideraron en debates tenidos en 1731. Hallam piensa, examinando sus antecedentes, y la tramitación que tuvo, que de ningún modo puede decirse que él constituya un *impeachment* parlamentario (2).

(1) SKOTTOWE, *A short History of Parliament*, pág. 17.

(2) HENRY HALLAM, *Constitutional History of England*, vol. I, pág. 357.

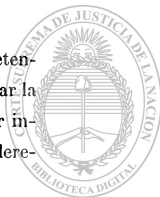
El hecho del nuevo olvido en que este procedimiento cae, si tiene en el presente caso una explicación igualmente fácil que en el anterior, la encuentra en factores y circunstancias políticas completamente opuestas. El *impeachment* ha caído en desuso en parte por la pérdida del control que los comunes habían obtenido bajo Ricardo II y los reyes de la casa Lancaster, y en parte por la preferencia que los Tudor han dado á los *bills of attainder* cuando han necesitado deshacerse, valiéndose del Parlamento, de súbditos culpables ó peligrosos (1).

La larga y sangrienta lucha civil que en la historia de Inglaterra se conoce con el nombre de guerra de las Dos Rosas, ha terminado con el triunfo de la casa de York y la coronación de Enrique VII en el campo de batalla de Bosworth. Cerrada con este hecho la época de profundas perturbaciones porque la Inglaterra ha pasado y sentada en el trono la dinastía de los Tudor, va á iniciarse una nueva era en la vida institucional y política del país, caracterizada por el abuso arbitrario del poder real y por el servilismo de los parlamentos.

En efecto, los parlamentos convocados durante toda aquella época aparecen sumisos por completo á la autoridad preponderante y casi absoluta de la corona y cuando, como bajo Enrique VIII, el poder del parlamento fué exaltado y sus prerrogativas tradicionales fueron reconocidas, ello fué

(1) HALLAM, *Op. et loc. cit.*





en cambio del apoyo vigoroso con que autorizó las pretensiones de aquel soberano. El hecho concurre á determinar la mayor confusión en las costumbres y las leyes y á crear incertidumbres en los límites de la prerrogativa y del derecho (1).

La dinastía de los Tudor, por otra parte, caracteriza su política por el uso no sólo preferente de los *bills of attainder*, como ha dicho Hallam, sino por su empleo exclusivo y frecuente. Esta manera expeditiva y cómoda de eliminar adversarios peligrosos ó temibles alcanzó un favor preferente bajo el reinado de Enrique VIII, « que pasa, con razón, por el más arbitrario de la historia inglesa » (2).

Se hacia sancionar urgentemente, por el parlamento, estas leyes de penalidad sin escuchar á los acusados (3). Así, desde los principios de su reinado los *bills of attainder* comienzan á ponerse en juego : las primeras victimas son Dudley y Empson, condenados por las exacciones de que se habían hecho culpables durante el reinado de Enrique VII (4); viene luego el sacrificio del ilustre Thomas Morus y del arzobispo Fisher ; más tarde el de Ana Bolena y, finalmente, el de Catalina Howard que ofrece el primer caso de una condena por la cual el crimen juzgado digno de la muerte debió

(1) LORD JOHN RUSSELL, *Le Gouvernement et le Parlement Britanniques*, pág. 23.

(2) RUSSELL, *Op. cit.*, pág. 20.

(3) FISCHER, *Op. cit.*, tomo II, pág. 351.

(4) RUSSELL, *Op. cit.*, pág. 151.

ser inventado y definido por el bill mismo contra el cual la pretendida criminal era acusada de haber faltado (1).

Así transcurre y se cierra el periodo de dominación de los Tudor. Investidos del poder absoluto y arbitrario, gozando de la complacencia de parlamentos sumisos cuando no serviles, y disponiendo de los *bills of attainder*, el *impeachment* ni podía servir de instrumento eficaz de lucha al odio de los reyes, ni podía ser ejercitado para garantía de las libertades y de las instituciones por parlamentos sin prestigio y sin autoridad.



III

Pero la dinastía de los Tudor termina, y en 1603 ocupan los Estuardos el trono de Inglaterra. El cambio en la dirección del gobierno va a provocar un cambio fundamental en la situación política.

Jamás, ha dicho Hume, refiriéndose a este cambio de dinastía, se transmitió la corona de Inglaterra de padre a hijo con más sosiego que cuando pasó desde la casa de Tudor a la de Estuardo (2).

Jacobo I ha sucedido tranquilamente a Isabel en el trono de Inglaterra. Sin la energía, sin el prestigio y sin los talentos de aquella grande é ilustre soberana que « obtuvo la gloria

(1) FISCHER, *Op. cit.*, tomo II, pág. 351.

(2) DAVID HUME, *Historia general de Inglaterra*, tomo II, pág. 533.



sin conquistarla y el poder ilimitado sin hacerse odiar » (1), Jacobo debía, por la fatalidad de una ley histórica, presenciar en su reinado el renacimiento de las instituciones liberales que bajo Isabel habían estado simplemente suspendidas.

Durante el largo reinado de Isabel ha nacido y se ha difundido, en religión y en política, un nuevo espíritu que espera, para formular sus exigencias é imponer sus reformas, el advenimiento del nuevo monarca.

« Una resolución parece haber sido tomada, ha escrito Lord Russell, tendente á reclamar todos los antiguos privilegios del Parlamento, y al mismo tiempo todas las libertades de los súbditos, y si se encontrase que fueran ellas incompatibles con las antiguas prerrogativas de la corona, ó con las nuevas pretensiones de los Tudor, á someter el Rey al pueblo y no el pueblo al Rey » (2).

La tendencia se manifiesta desde el primer momento. Los comunes reivindican una á una las facultades que los soberanos anteriores les han desconocido ó cuyo ejercicio les han impedido.

Con ese espíritu de reivindicación de sus viejos privilegios, olvidados ó desconocidos, se reúnen diversos parlamentos. El más importante de ellos fué el convocado para 1620, cuyas sesiones, aplazadas por decisión real, fueron luego reanudadas. Este parlamento, á la vez que formuló por medio de los comunes la enérgica y famosa protesta en que éstos reasu-

(1) RUSSELL, *Op. cit.*, pág. 34.

(2) RUSSELL, *Op. cit.*, pág. 42.

mieron sus atribuciones y sus prerrogativas en respuesta á una altanera comunicación en que Jacobo les decía « que ellos tenían su existencia de la gracia y permiso de sus antecesores y de él mismo », puso de nuevo en juego el gran recurso del *impeachment* después de 170 años de olvido.

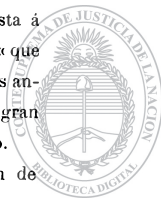
Observamos, pues, desde luego, cómo la exhumación de este antiguo procedimiento parlamentario, exhumación que al decir de Hallam señala un acontecimiento memorable en los anales constitucionales de Inglaterra (1), coincide y se produce simultáneamente con la extinción del poder absoluto y arbitrario de los Tudor y concurre á caracterizar una nueva situación política más propicia á la libertad y más fecunda para la constitución de un gobierno parlamentario regular y ponderado.

Ahora bien, el *impeachment* que renace en tal época, ¿con qué espíritu y objetivos se ejercita? De nuevo comprobamos su acción moralizadora. Los abusos y exacciones cometidas en la explotación de uno de los más grandes y odiosos monopolios concedidos por el Rey, para hacerse de recursos, han provocado tal indignación pública que llegando á los comunes éstos consideran de su deber intervenir en el asunto. Mompesson y Mitchel son acusados y, probada su culpabilidad, son condenados.

Pero no es la represión de estos hechos, que Hallam ha clasificado de « iniquidades y exacciones » (2), el resul-

(1) HALLAM, *Op. cit.*, vol. I, pág. 357.

(2) HALLAM, *Op. cit.*, vol. I, pág. 357 y 358.





tado más notable del ejercicio del *impeachment*. La grande y fecunda conquista que con él se alcanza en este periodo es la efectividad de la responsabilidad ministerial. Bacon condenado por prevaricato, y Middlesex por cohecho y otros *misdeemeanors* constituyen la prueba de tal acontecimiento. El uno era el Lord Canciller, el otro el Lord Gran Tesorero del reino. Ocupaban, pues, los más altos puestos en el gobierno del país, y ni el genio trascendental y luminoso de Bacon, unido al prestigio y la influencia que le daba su posición, ni el decidido apoyo del Rey que intentó sostener a Middlesex fueron obstáculo para que los comunes hicieran caer sobre ellos toda la acción de la justicia. En el desempeño de sus cargos habían cometido delitos punibles. Bacon, «que fué abogado servil para llegar a ser juez corrompido» (1), y que «trató de introducir en los tribunales de justicia un abuso infame y sin precedentes en la historia de la magistratura» (2), y Middlesex, declarado culpable de cohecho por el voto unánime de los lores, debían ser castigados y lo fueron sin consideración alguna.

No puede hacerse discusión, pues, sobre la justicia de estos *impeachments*, de tan digna recordación, por otra parte, por la doctrina constitucional que sentaron.

(1) MACAULAY, *Estudios críticos*, pág. 51.

(2) MACAULAY, *Op. cit.*, pág. 70.



Llegamos al reinado de Carlos I y asistimos al ejercicio del *impeachment* contra dos de los más grandes hombres de la época: el conde de Strafford y el arzobispo Laud, y aun en este caso pensamos que el *impeachment* conserva el carácter inicial con que surge en la vida institucional de Inglaterra y que lo ha acompañado hasta este momento—de garantía para las libertades del reino y de control á la autoridad de la corona. Diferimos en esta apreciación, bien lo sabemos, de la opinión general inclinada á mirar en los juicios políticos de Strafford y de Laud los dos crímenes más grandes é injustificables que registra la historia de su ejercicio en Inglaterra. Su recuerdo se invoca siempre cuando se trata de combatir la institución y de señalar sus peligros para la vida de los ciudadanos y las libertades de un país.

Y sin embargo, ese juicio no reconoce sino una base falsa de apreciación histórica.

Los *impeachments* de Strafford y de Laud encarnan una alta y fecunda reacción institucional. Es necesario definirlos con precisión, separándolos de los *bills of attainder* en que degeneraron, para destruir por ese medio la atmósfera que en contra suya se ha formado y quebrar el arma con que pretende combatirse al juicio político.



Veamos cuál era la situación política cuando ellos tuvieron lugar y cuál el espíritu que los animó.

Conocida es la historia del reinado de Carlos I. Subido al trono en una época en que la reacción contra la prerrogativa real y en defensa de los privilegios parlamentarios y de las garantías individuales, se acentuaba con energía, desconoció las tendencias y necesidades políticas de la época y fué víctima de su error y de los consejos de sus ministros. «Ningún arreglo equitativo es posible, ha dicho Lord Russell, entre un rey que rechaza todo límite a su prerrogativa y un pueblo que la exige» (1).

La resistencia a su política se encarna en el Parlamento, y Carlos que no consigue de él lo que pide, apela con frecuencia a disolverlo y deja por muchos años de convocarlo. Al fin, en 1640 se reúne el parlamento, conocido en la historia constitucional de Inglaterra con el nombre de Parlamento Largo (*The Long Parliament*).

Ese parlamento, doblemente famoso por su duración y por los actos que realizó, estaba compuesto de los más eminentes ciudadanos de Inglaterra, por su firmeza y su escrupulosidad de conciencia, al extremo de que, según Hallam tal vez supere a cuantos hayan habido antes y seguidole después. No eran aventureros de popularidad pasajera, sino hombres bien nacidos y ricos, de tal modo que acaso jamás podrán reunirse quinientos más aptos para dictar las leyes de una gran nación

(1) RUSSELL. *Op. cit.*, pág. 61.

y hacer justicia á sus quejas (1). Los adversarios del Rey han conseguido en él considerable mayoría : á su frente, como los hombres más importantes, están Pym y Hampden (2).

Van á estallar en este parlamento los motivos de queja que en el espacio de treinta años han venido acumulándose hasta llegar en su plena madurez á amenazar con una gran revolución.

La lucha tiene que ser ruda, violenta, de intransigencias reciprocas. « El Rey comenzó por oponerse al parlamento, intentó levantar impuestos sin consultarlo, y castigó de una manera arbitraria á todo el que, con la palabra ó la pluma recordase las antiguas libertades de Inglaterra. Para realizar estos actos encontró en las altas regiones y aun en los bancos de la magistratura, servidores decididos y sin principios. Al fin fué obligado á convocar el Parlamento. Este reformó los abusos, castigó los instrumentos de la tiranía », etc. (3).

Las victimas estaban desde luego indicadas, porque eran bien conocidos los instrumentos de la tiranía real, los cómplices en los abusos y opresiones de la Corona. Ellos eran Strafford, Laud y los jueces que condenaron á Hampden.

Efectivamente, todo el peso de las quejas aglomeradas en los últimos treinta años, y toda la odiosidad de las arbitrariedades políticas de la Corona, van á recaer sobre Strafford, traidor á su partido y á la causa de la libertad. Esta circuns-

(1) HALLAM, *Op. cit.*, vol. II, pág. 103.

(2) SKOTTOWE, *Op. cit.*, pág. 85.

(3) RUSSELL, *Op. cit.*, pág. 62.





tancia, así como la influencia que sus talentos y su energía le daban sobre el Rey, explican el hecho. Toda la odiosidad por otra parte de las persecuciones religiosas va á gravitar sobre el arzobispo Laud, que pone toda su energía y comete injustificables abusos, al servicio de su ideal de engradecimiento de la iglesia y de la prerrogativa real (1). Y finalmente, la corrupción de la administración de justicia y su servilismo á la Corona, comprobados en el caso famoso de Hampden, van á provocar igualmente la acción reparadora del Parlamento.

Así se explica que el sabio é imparcial historiador Gneist haya hecho notar con profunda verdad, que las medidas adoptadas por el Parlamento Largo tendieron sucesivamente á reprimir los abusos del poder real en los tres órganos de autoridad por medio de los cuales se habian cometido, respondiendo á la corrupción de la justicia con un *impeachment* por alta traición dirigido contra el lord Keeper Finch y los seis jueces que habian condenado á Hampden; á los abusos de la autoridad y á las arbitrariedades del concejo privado, acusando por medio de un *impeachment* y posteriormente condenando por un *bill of attainder* á Strafford, y con otras resoluciones limitativas de sus facultades, y finalmente á los abusos del poder eclesiástico, entre otras medidas, con la abolición del tribunal de Alta Comisión (*High Commission*) y con el *impeachment* de Laud y doce obispos más (2).

Así se explica igualmente que Hallam, el gran historiador

(1) HALLAM, *Op. cit.*, vol. II, pág. 39.

(2) GNEIST, *History of the English Constitution*, vol. II, pág. 245.

de la constitución inglesa, haya escrito estas palabras: « Los que conocen el carácter y conducta del Conde de Strafford, sus abusos de poder en el Norte, sus transgresiones aún más abusivas en Irlanda, y su influencia peligrosa sobre los concejeros del Rey, no pueden vacilar en admitir, si es que profesan algún respeto á la constitución de este reino, que el presentar tan grande delincuente á la justicia, según el procedimiento conocido de la ley común, estaba entre los primeros deberes del nuevo Parlamento. Era eso lo que todos, con la sola excepción de sus propios instrumentos, deseaban ardientemente (porque la mayor parte de la corte, secreta ó abiertamente, estaba en su contra), pero que el favor personal del Rey y su propio carácter dominante hubieran hecho una empresa de éxito bien dudoso. En esas circunstancias llegó á Londres, conociendo el peligro, por mandato directo del Rey. Los primeros días de las sesiones fueron criticos, y cualquiera vacilación ó demora en los comunes, hubiera dado tiempo probablemente para el empleo de fuerzas con el propósito de frustrar sus designios. Por lo tanto debemos considerar la moción atrevida de Pym para llevar ante los lores un *impeachment* contra Strafford por alta traición, no solamente como un golpe maestro de aquella política más apta para las revoluciones, sino también justificable por las circunstancias del momento » (1).

No necesitamos hacer una cita más para caracterizar el

(1) HALLAM, *Op. cit.*, vol. II, pág. 103.



espíritu de las acusaciones parlamentarias de aquella época y para justificarlas. Las más altas autoridades históricas y constitucionales concuerdan en su apreciación : para salvar las libertades del pueblo é impedir que estos poderes de levantar tropas, reunir y disolver parlamentos, imponer contribuciones, etc., cayeran en manos de un rey que no quería reconocer límites á su prerrogativa y pretendía fundar un gobierno absoluto (1) es que aquellos famosos *impeachments* fueron iniciados por los comunes.

Al *impeachment* mismo de Strafford, de Laud y de los jueces que condenaron á Hampden no puede hacerse objeción. Su castigo era una necesidad de orden público é institucional, y fueron castigados. Tan grande fué, por lo demás, la significación del *impeachment* de Strafford, como acto de autoridad parlamentaria y tan grande prestigio dió á las cámaras, que su solo anuncio bastó para que Carlos perdiera aquel alto y severo tono de mando que antes tuviera y para que en sus comunicaciones á los comunes usara un lenguaje cortés y les reconociera su autoridad superior (2).

El error estuvo, en cuanto á Strafford y Laud se refiere, en que los comunes cambiaron el carácter de la acción contra ellos iniciada. Acusados originariamente por vía de *impeachment* fueron, mientras se tramitaba el juicio, condenados por *bill of attainder*. Ya hemos dejado establecidas las diferencias fundamentales existentes entre ambos, y sólo una confu-

(1) RUSSELL, *Op. cit.*, pág. 62.

(2) HALLAM, *Op. cit.*, vol. II, pág. 104.



sión inexplicable en los que han hecho algún estudio de la materia y un conocimiento superficial de parte de los que juzgan de estas cosas por las apariencias, pueden explicar que se hayan confundido y confundan uno y otro y que los anatemas arrancados por el sacrificio de Strafford y de Laud, se hagan recaer sobre el *impeachment* para condenarlo.

Justa ó injusta la muerte de Strafford que lord Russell hasta cierto punto excusa por las circunstancias en que se consumó (1) y que Hallam francamente justifica como una necesidad de seguridad pública, si bien condenando dentro de cierta medida el *bill of attainder* como un precedente peligroso y « en obsequio no de Strafford sino de las leyes que él pisoteó y de la libertad que traicionó » (2) — conviene dejar bien establecido que no fué debida á un *impeachment* sino á un *bill of attainder*, votado primero por la cámara de los comunes, luego por los lores y aprobado finalmente por el rey (3).

Justo ó injusto igualmente el sacrificio del arzobispo Laud, « que ampliamente tenía merecido castigo por su abuso tiránico del poder (4) », es necesario igualmente dejar bien esta-

(1) RUSSELL, *Op. cit.*, pág. 153

(2) HALLAM, *Op. cit.*, vol. II, pág. 111.

(3) GNEIST, *History of the English Constitution*, vol. II, pág. 246, nota; FISCHER, *La Constitution d'Angleterre*, tomo II, pág. 352; HALLAM, *Constitutional History of England*, vol. II, pág. 110 y siguientes; FEILDEN, *A short Constitutional History of England*, pág. 152; SKOTOWE, *Short History of Parliament*, pág. 85 y siguientes; HUME, *Historia de Inglaterra*, tomo II, pág. 748 y siguientes; LORD RUSSELL, *Le Gouvernement et le Parlement Britanniques*, pág. 61; MACAULAY, *Estudios Biográficos*; TASWELL-LANGMEAD, *English Constitutional History*, pág. 526, nota.

(4) HALLAM, *Op. cit.*, vol. II, pág. 167.



blecido que no fué tampoco un *impeachment* sino otro *bill of attainder* el que lo decretó (1).

En cambio, el *impeachment* dirigido contra el lord Keeper Finch, contra el secretario Windebank, y varios otros jueces por su conducta durante el gobierno arbitrario de Carlos, tuvo resultado bien distinto. Los jueces, reconocidos culpables por los lores fueron condenados á perder sus puestos y pagar fuertes multas. Uno de ellos se hallaba presidiendo la corte del Banco del Rey (*The Court of King's Bench*) cuando fué constituido en prisión. Este hecho, ha escrito Skottowe, constituye una prueba tal vez más decisiva del poder del Parlamento que el *impeachment* mismo de Strafford (2).

Encontramos así el segundo caso de solemne acusación de jueces por los comunes ante los lores respondiendo al mismo espíritu que el primero: el mantenimiento y garantía de las libertades del reino. Bajo Ricardo II fueron sometidos á juicio político y condenados los jueces que en respuesta á una consulta del rey habían emitido dictámenes que tendían á establecer el poder arbitrario del rey y á emancipar su gobierno del control del Parlamento (3), y ahora vemos renovarse el caso: jueces cómplices en las arbitrariedades de la Corona, y que en su sumisión servil á ella, llegan, contra

(1) HALLAM, *Constitutional History of England*, vol. II, página 167; FEILDEN, *A short Constitutional History of England*, pág. 153; ROWLAND, *Manual of the English Constitution*, pág. 326; TASWEL-LANGMEAD, *English Constitutional History*, pág. 527, nota.

(2) SKOTTOWE, *Op. cit.*, pág. 80.

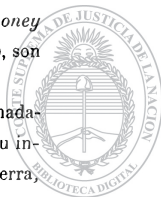
(3) GUIZOT, *Le Gouvernement Représentatif*, tomo II, pág. 400 y siguientes.



derecho y justicia, á declarar la legalidad del *shipmoney* y condenar á Hampden que se resistía á su pago (1), son igualmente acusados y condenados.

Por donde quiera, pues, que se examine desapasionadamente la acción del *impeachment* en este periodo, y su influencia en la vida política é institucional de Inglaterra, no podrá desconocerse que una y otra fueron fecundas á la libertad política. El arma poderosa que el parlamento de 1376 ejercitó por primera vez para limitar la prerrogativa y que el parlamento de 1620 exhumó para restablecer firmemente los derechos y privilegios que los Tudor habían hollado, sirve ahora también, bajo Carlos I, para contener y castigar las arbitrariedades políticas y religiosas del poder real.

(1) El caso de Hampden, famoso en la historia constitucional inglesa fué el siguiente: Después de la disolución de su segundo parlamento, el rey, en el propósito de conseguirse recursos, creó un impuesto extraordinario destinado, según se decía, para costear un navío de propiedad del soberano. El impuesto se llamó *ship-money* y su producto fué invertido en los gastos del Rey. Él era evidentemente ilegal — estaba en violación de las leyes y de la tradición constitucional de Inglaterra. Al principio fué pagado, pero algún tiempo después Hampden se rehusó á satisfacer la cuota de 20 shillings que le correspondía. Su resistencia fué la causa inmediata que impidió el establecimiento de la monarquía arbitraria en Inglaterra, como existía en aquella época en Francia y España (RUSSELL, *op. cit.*, pág. 51). Hampden fué sometido á la justicia; la opinión en masa del país lo acompañó con su aplauso y sus simpatías, en su legítima resistencia; pero los jueces, por temor á la Corona ó por otro móvil menos digno, declararon la legalidad del impuesto y condenaron á Hampden. Tan injusta fué la sentencia y tan injustificable la conducta de los jueces, que el Parlamento posteriormente la anuló y la opinión unánime de historiadores contemporáneos concurda en su condenación severa.





V

Carlos I ha sido sacrificado; han pasado la República y el Protectorado y nos encontramos en plena restauración con Carlos II. Llegamos, en fin, á una época en que la responsabilidad ministerial es un hecho, y en que comienza á definirse la formación de un gabinete parlamentario. El ejercicio continuo del *impeachment* ha producido este grande y trascendental acontecimiento en la vida institucional de Inglaterra. Una rápida ojeada retrospectiva lo comprobará.

Hemos visto cómo, en el primer caso de juicio político, los comunes confundieron en su acusación á simples particulares con consejeros de la Corona como Latimer y Nevill. Reconocido por esta circunstancia su derecho á acusar por vía de *impeachment* á los funcionarios públicos y reconocido igualmente el derecho de los lores para juzgarlos y condenarlos, no tardan los comunes en dirigir su acción contra los primeros y más encumbrados ministros. — Así sucede, según antes lo hemos recordado en los casos de Bacon, de Middlessex, de Buckingham, de Strafford, etc. Todos estos diversos casos van sucesivamente estableciendo la facultad controladora de los comunes sobre la administración pública y la responsabilidad de los consejeros de la Corona por los actos del gobierno.

Si el Rey, según una vieja máxima de derecho divino an-

tes recordada, no puede obrar mal, — *the king can do no wrong*, — y si por lo tanto no puede hacerse gravitar sobre él la responsabilidad de los actos de la administración, sigue como consecuencia lógica, que ella ha de recaer sobre los que aconsejan y comparten con él las tareas del gobierno.

En efecto, el Rey reina pero no gobierna; se supone, y así es en realidad, que todos los actos que ejecuta lo son por medio de sus ministros (1).

Ningún súbdito, por otra parte, está obligado á ser ministro, de tal manera que, si obrando en la plenitud de su libertad y de su razón pone su firma y da validez á los actos de la Corona, obliga su responsabilidad personal.

Tal es el fundamento de la responsabilidad ministerial que aparece, según lo hemos dicho, en el sistema institucional inglés, como una compensación necesaria al principio de la irresponsabilidad del soberano y que concurre á caracterizar la indole constitucional de aquella monarquía.

Hasta que el Parlamento no ha tenido en sus manos el *impeachment* y lo ha ejercitado contra los funcionarios de la Corona, ha imperado en Inglaterra el principio de las monarquías absolutas: el Rey reúne en si todos los poderes, está por encima de la ley, es inviolable é irresponsable. Desde el primer caso de enjuiciamiento y condena por medio del *impeachment*, puede decirse que la situación cambia á este respecto: la persona del Rey se conserva inviolable, pero esta

(1) ALPHEUS TODD, *On Parliamentary Government of England*, vol. I, pág. 40.



irresponsabilidad, como lo ha dicho Rossi, encuentra á la vez su complemento y su garantía en la responsabilidad ministerial: que la inviolabilidad de la persona del Rey sin la responsabilidad de sus agentes sería el poder absoluto (1).

En efecto, el Buen Parlamento juzgando y condenando á Latimer y Nevill, y el de 1386 á Michael de la Pole, establecieron que los grandes funcionarios del Estado deben considerarse responsables no sólo al Rey sino á toda la nación (2), y los *impeachments* de 1388 « probaron que la sumisión ó adhesión al Rey no basta para justificar á un súbdito por su desobediencia á la ley ».

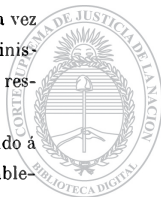
Esto era, sin embargo, al decir de Feilden, prematuro. En el siglo xvi, bajo la dinastía de los Tudor, la responsabilidad se hace efectiva no ante la nación y por órgano de su parlamento, sino ante la Corona (3).

Pero cuando los Estuardos ocupan el trono y pretenden gobernar contra la voluntad de la nación, desconociendo el cambio que se ha producido en la opinión, el parlamento, como anteriormente lo hemos recordado, exhuma el *impeachment* y hace efectivas las responsabilidades de los ministros de la Corona. Bacon es acusado y condenado por delitos cometidos en su carácter público; Middlesex lo es por la misma razón y su juicio « confirmó para siempre el derecho de los comunes á acusar á los ministros reales, derecho que el solo caso

(1) Rossi, *Droit Constitutionnel*.

(2) STUBBS, *Op. cit.*, vol. II, pág. 563.

(3) FEILDEN, *Op. cit.*, pág. 47.



de Bacon podía acaso haber sido insuficiente para establecer. Él enunció, por otra parte, la doctrina constitucional de que los ministros son responsables al Parlamento por su conducta» (1).

La responsabilidad ministerial, así establecida, se acentuó y amplió bien pronto. Los *impeachments* de Buckingham, Strafford y Clarendon se fundan en el derecho del Parlamento á controlar su política, reprimiendo medidas que el Parlamento considera ser contrarias á los intereses de la nación (2).

Á esa altura ha llegado el poder del Parlamento para controlar la política real y restringir la autoridad de la Corona cuando se produce el *impeachment* de Danby, que aún la extiende más.

Al mismo tiempo que el Rey declaraba ante la nación que estaba decidido y pronto á emprender la guerra contra la Francia y pedia subsidios con tal objeto, hacia dirigir por medio de su ministro una carta al embajador inglés en París ofreciendo la neutralidad de Inglaterra por un alto precio. Había doblez y falsía en la conducta del soberano; tantas, que Hallam considera suficientes á justificar la desconfianza y el odio de los whigs hacia el soberano que de tan indigna manera engañaba á su país y cumplía sus funciones (3). Pero en la imposibilidad de hacer sentir sobre él el peso de su indig-

(1) SKOTTOWE, *Op. cit.*, pág. 65.

(2) FEILDEN, *Op. cit.*, pág. 48.

(3) HALLAM, *Op. cit.*, vol. II, pág. 407.



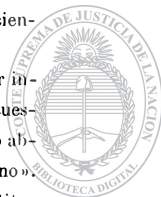
nación recurrieron al *impeachment* de su ministro, haciendo una vez más efectiva la responsabilidad ministerial.

Danby arguyó en su defensa que la carta al embajador inglés la había escrito de orden del Rey, « único juez en cuestiones de paz y de guerra y á quien deben por lo mismo absoluta obediencia sus ministros y los súbditos todos del reino ». Tales eran entonces las máximas que en materia constitucional profesaban en aquella época los torys ingleses, y que el *impeachment* « justo y necesario » (1) de Danby contribuyó á quebrantar en parte, estableciendo por un lado que un ministro de la Corona no puede resguardarse tras del trono excusando su responsabilidad con la obediencia á las órdenes de su soberano, y consagrando, por otra, la máxima de « que los ministros son responsables en su conducta política de la honestidad, justicia y bondad de la administración ministerial » (2). Así quedó entonces establecido, y si puede argüirse, acaso con razón, que la doctrina era demasiado avanzada y peligrosa, no debe olvidarse tampoco que alguna precaución enérgica y eficaz había de adoptar el Parlamento para amplia garantía de una buena y patriótica administración y para hacer imposibles los abusos del trono, y que fué esa doctrina avanzada y peligrosa la que llevó lógicamente á Inglaterra, como á un resultado fatal y previsto, á la organización del ministerio parlamentario.

Por otra parte, declarando como declararon los comunes

(1) HALLAM, *Op. cit.*, vol. II, pág. 408.

(2) GRIEST, *Op. cit.*, vol. II, pág. 297.





en este *impeachment*, que el perdón real no podía invocarse para frustrar un *impeachment*, crearon una nueva garantía: —que el derecho de perdonar reconocido al Rey, como medio de paralizar los procedimientos en Parlamento contra un funcionario culpable, «sería subversivo á la doctrina de la responsabilidad ministerial » (1).

Tenemos, pues, que al producirse la revolución de 1688, en Inglaterra está consagrada la responsabilidad ministerial, en el amplio concepto y los extensos alcances á que acabamos de referirnos, y que está negado al Rey el derecho de paralizar la acción parlamentaria para el castigo de sus ministros por medio de un perdón otorgado bajo el gran sello.

En esa situación se produce la revolución de 1688, que ocasiona una modificación substancial á la que tenemos que referirnos.

Nada más elocuente y que mejor caracterize esa modificación fundamental que en las prácticas institucionales de Inglaterra se produce, que las siguientes conceptuosas palabras de Erskine May, que Todd reproduce : « Guillermo III, el estadista más hábil de su época, al representar los principios de la revolución, seguía siendo sin embargo su propio ministro, negociando con el extranjero y mandando ejércitos en campaña. Pero de aquella época en adelante una serie de soberanos menos capaces que Guillermo, y de ministros dotados de extraordinaria habilidad y fuerza de carácter lleva-

(1) FEILDEN, *Op. cit.*, pág. 155.

ron rápidamente á la práctica la teoría de la responsabilidad ministerial.

« El gobierno del estado lo ejercian ministros responsables ante el Parlamento de todos los actos de su administración, sin cuya opinión no podía hacerse ley alguna; que podian ser separados por incapacidad y acusados (*impeached*) por delitos políticos, y que dejaban el poder cuando la cámara no se conformaba con su opinión ó el parlamento desaprobaba su política. Con ministros responsables de tal modo «el Rey no podía obrar mal». Los Estuardos habian abusado tanto de la prerrogativa, que dos veces se quebró entre sus manos. La habian ejercido personalmente y se les exigió cuenta personal de su empleo. Uno pagó la pena con su cabeza, otro con su corona, y su raza quedó para siempre proscrita; pero si ahora se abusaba de la prerrogativa se acusaba á los ministros y no al Rey. Si el pueblo clamaba contra el gobierno, en vez de una revolución habia simplemente un cambio de ministerio. En vez de conflictos peligrosos entre la Corona y el Parlamento tenian lugar luchas entre partidos rivales en busca de mayorías parlamentarias, y el partido vencedor manejaba todo el poder del Estado. Sobre los ministros, por tanto, recaía el peso entero de los asuntos públicos, aliviando ellos á la Corona de sus cuidados y peligros, pero al mismo tiempo se apropiaban casi toda su autoridad. El Rey reinaba, pero los ministros gobernaban (1).

(1) TH. ERSKINE MAY, *Historia constitucional de Inglaterra*, tomo I, pág. 6 y 7.





El hecho á que May se refiere se produce como una consecuencia lógica de las tentativas que los comunes realizan para ampliar la responsabilidad ministerial y extenderla á todos los que en su adopción han intervenido como firmantes y como consejeros. Eso fué lo que aconteció en el caso del *impeachment* de los lores *whigs* Somers, Orford y Halifax y del conde de Portland.

Hasta aquí la responsabilidad de los ministros ha sido personal, por los actos que cada uno ha ejecutado y autorizado, y este hecho ha contribuido á dificultar, en más de un caso, la acción del Parlamento tendente á hacer efectiva la responsabilidad de los consejeros del rey por actos resueltos en secreto, acaso con la orden misma del soberano. La intriga política debia entonces entrar en juego para derribarlo del poder, originando así no sólo una oposición al favorito sino también la resistencia á la Corona misma (1).

Era, pues, una necesidad adoptar una provisión constitucional que requiriese que los consejeros de la Corona por cuyo intermedio se tramitasen todos los asuntos de ésta fuesen públicamente conocidos, para que ellos pudiesen ser responsables al Parlamento por el consejo que hubiesen dado al Rey y por las consecuencias de los actos que por su intermedio se hubieran verificado. Y esa necesidad fué notablemente sentida en el caso de los Tratados de Partición, ocurrido en 1698.

Considerando que las cláusulas de aquellos tratados eran

(1) Todd, *Op. cit.*, vol. II, pág. 43.



altamente perjudiciales á los intereses de Inglaterra, la cámara de los comunes propuso el *impeachment* de lord Somers, que en su carácter de canciller les habia puesto el gran sello del reino. Al mismo tiempo y por igual procedimiento acusaron al conde de Portland, lord Oxford y lord Halifax, por entender que, en su carácter de consejeros de la Corona, alcanzaba hasta ellos la responsabilidad de aquel acto de gobierno. Probóse que estos últimos no habian tenido conocimiento de los tratados y que ellos habian sido negociados por el Rey mismo. Alegó Somers en su defensa que, personalmente adverso á los tratados, les habia puesto el gran sello acatando una orden del Rey. Los lores lo absolvieron «á pesar de la injustificable naturaleza de su defensa que, reconocida como suficiente, privaria al Parlamento de todo control sobre la administración » (1).

Fracasada en esas condiciones la tentativa de los comunes para hacer recaer sobre alguien la responsabilidad de los tratados, y para evitar que en lo futuro se repitiera el caso, consignaron en el *Act of Settlement* la siguiente provisión: «Todas las materias referentes al buen gobierno de este reino, y que por las leyes y costumbres del país son propiamente de la competencia del consejo privado, serán discutidas en él, y todas las medidas allí adoptadas deberán ser firmadas por los que las hayan aconsejado ó consentido». Pronto se reconocieron los inconvenientes de tal resolución, que, tendente á

(1) Todd, *Op. cit.*, vol. II, pag. 42.

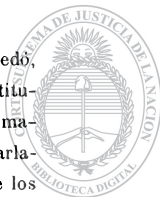


establecer la discusión de todos los negocios públicos en con-
cejo privado y á deslindar, personificando, las responsabilida-
des de los ministros, creaba trabas y dificultades á la adop-
ción de cualquier medida de gobierno y fué en consecuencia
anulada.

El mismo *Act of Settlement*, buscando asegurar la efecti-
vidad de las acusaciones iniciadas por el Parlamento, de-
claró que «ni el perdón bajo el gran sello, podría ser invo-
cado, tratándose de un *impeachment* formulado por los co-
munes».

La acusación llevada por los comunes contra los lores
whigs antes mencionados fué luego retribuida por estos con
otro *impeachment* contra los ministros torys Oxford, Bo-
lingbroke y Ormond. Fué sin duda esta nueva acusación, obra
más que todo de la intemperancia partidista, y acaso por lo
mismo ella no tuvo mayor éxito, por los trámites regulares
del *impeachment* á lo menos, y sirvió para confirmar, con
un nuevo ejemplo, la doctrina constitucional ya referida
sobre la responsabilidad ministerial.

Á esa altura llegaban los esfuerzos y conquistas del parla-
mento para asegurar y extender por medio del *impeachment*
la responsabilidad ministerial, cuando, durante el reinado de
Guillermo III, se produce al fin la separación del Gabinete
y del Consejo privado y el deslinde de su competencia y
ocurre por primera vez el gran acontecimiento en la vida
constitucional de Inglaterra, de que los ministros del Rey asis-
ten al parlamento á exponer su programa, á explicar, de-



ender y encaminar todas las medidas del gobierno. Quedó, por ese hecho, prácticamente asentado el principio constitucional que otras generaciones habían de llevar á su plena madurez, de que los ministros son responsables ante el Parlamento por todos los actos de la Corona en el manejo de los negocios públicos (1).

Es, como lo ha hecho notar May en las palabras antes transcriptas, bajo los sucesores de Guillermo III que el hecho se cumple en definitiva y que el gabinete parlamentario es una verdad en Inglaterra.

No tenemos para qué detenernos en la explicación de la evolución que lleva á este resultado. Hemos querido señalar, en esta ojeada retrospectiva al través de la vida institucional inglesa, el papel que desempeña el *impeachment* como factor inmediato de la responsabilidad ministerial y como causa indirecta del gabinete parlamentario. Creemos haberlo conseguido — y no necesitamos insistir más sobre el punto.

El hecho ha creado una nueva situación en el gobierno inglés. « Lo que la Corona ha perdido en poder lo ha ganado en seguridad y paz. Mientras la cámara de los comunes no hubo plenamente establecido sus derechos constitucionales, se vió provocada á afirmarlos con violencia, llevando sus exigencias hasta los mayores extremos, pero una vez reconocidos los ha ejercido con moderación y tolerancia » (2).

La responsabilidad de los ministros al Parlamento, ase-

(1) TODD, *Op. cit.*, vol. I, pág. 46.

(2) MAY, *Op. cit.*, tomo II, pág. 302.



gura un grado mayor de vigilancia sobre los actos de los hombres públicos que el que era posible alcanzar bajo la prerrogativa del gobierno. En consecuencia, él tiende á impedir la comisión de aquellos grandes delitos políticos que llevaban al Parlamento á poner en juego el arma poderosa del *impeachment*. Hecha imposible la perpetración de tales grandes delitos por la vigilancia más activa y más eficaz de los comunes, se ha considerado castigo suficiente á la incapacidad ó mal gobierno de los ministros, su censura y la pérdida de su puesto, sin que esto signifique de manera alguna que el viejo procedimiento parlamentario haya quedado completa y absolutamente sin objeto y sin papel dentro del mecanismo de las instituciones inglesas.

Si bien es cierto, como lo ha hecho notar Alpheus Todd, que « aunque no estrictamente de acuerdo con la teoría de la constitución inglesa, se considera la pérdida del puesto y la desaprobación pública como castigo suficiente á los errores de administración no imputables á corrupción personal », no es menos cierto, según lo ha observado el mismo eminente autor, « que si en el futuro, de parte de un ministro ó de cualquier otro alto funcionario público, se cometiese cualquier abuso administrativo de suficiente gravedad para justificar un procedimiento de tanta y tan peculiar solemnidad, sería correcto recurrir á este antiguo remedio para la investigación y castigo de delitos políticos » (1).

(1) ALPHEUS TODD, *On Parliamentary Government of England*, vol. II pág. 386 y 387.



Acabamos de ver cómo el *impeachment*, si bien injustamente ejercitado en algún caso, desenvolviéndose en la vida institucional y política de Inglaterra consagra la responsabilidad ministerial y concurre a determinar la formación del gabinete parlamentario. Pero no sólo bajo ese aspecto y con ese carácter se ofrece: hay otros ejemplos que los recordados para probar que se ejercita como una garantía para el mantenimiento de los derechos y de las libertades inglesas.

Así lo vemos desde luego en el caso del doctor Mainwaring, acusado por vía de *impeachment* bajo el reinado de Carlos I.

En una época en que está franca y enérgicamente trabada la contienda entre un rey que tiende al poder absoluto y tiránico y un parlamento que aspira a limitarlo en defensa de sus propios privilegios tradicionales y de las libertades constitucionales del reino, el doctor Mainwaring, desde el púlpito, sostuvo el derecho absoluto y discrecional del Rey en materia de impuestos. El rey podía, según él, disponer a su albedrío y cuando lo quisiera del dinero de sus súbditos, y nadie podía negarse a sus demandas, so pena de incurrir en delito y ser condenado. No era de los parlamentos, por otra parte, de donde los reyes obtenían derechos;



los parlamentos eran convocados al solo objeto de una más proporcional imposición y de una más fácil obtención lo que á los reyes les correspondía por derecho y justicia natural, como algo inherente á su soberanía é incorporado á su corona de modo permanente desde el día de su nacimiento (1).

No podía darse, en verdad, una doctrina más abiertamente subversiva y más contraria á las prácticas institucionales de Inglaterra, que eran la tradición y el fundamento de su vida libre. No podía pedirse una prédica que se rebelase con mayor energía contra las declaraciones y garantías de la Magna Carta. Pero así y todo, y con enseñarse en época tan excepcional como aquella, tales palabras habrían pasado acaso sin tener mayor resonancia si la Corona no hubiera querido darles un mayor alcance y una más alta autoridad. El arzobispo de Canterbury se negó á reconocer el sermón de Sifthorp, otro eclesiástico que se había expresado en términos semejantes á Mainwaring, por entender en su integridad de sacerdote y de ciudadano inglés, que encerraba enseñanzas inaceptables. La Corona procedió contra él : le quitó su jurisdicción eclesiástica y lo alejó del condado de Kent. Los comunes entonces acusaron á Mainwaring ante los lores y obtuvieron de éstos sentencia condenatoria, siendo éste el primer caso, fuera del de los jueces que aconsejaron á Ricardo II, en que la acción del Parlamento se ejercita para reprimir una prédica constitucional que tendía á destruir las

(1) HALLAM, *Op. cit.*, vol. I, pág. 416



bases de la libertad inglesa y á fundar el despotismo real en materia de imposición.

El derecho del pueblo á resistir el pago de contribuciones ilegales, y la obligación del Rey de convocar el Parlamento para que se las acordase, constituían una de las más viejas y respetables máximas del gobierno inglés; y cuando los comunes vieron que contra ellas atentaba con su prédica un sacerdote desde el púlpito sagrado, y que esa prédica era autorizada y favorecida por el apoyo caluroso de la Corona, se apresuraron á ratificar esos viejo derechos, acusando al culpable y obteniendo de parte de los lores sentencia que lo condenaba.

Su acción no reconoció otro propósito que ese, meramente institucional, y por lo mismo, no tuvo mayores consecuencias para Mainwaring. El derecho de imponer contribuciones, como exclusivo y propio del Parlamento inglés, quedó así ratificado.

Pasemos algunos años y lleguemos al caso de Sacheverell. « Jamás, ha dicho Skottowe, se había hecho servir hasta aquella época el arma poderosa del *impeachment* parlamentario en una cuestión más importante, aunque fuera ella provocada por una nimiedad » (1).

Hemos referido ya con algún detalle el caso de Sacheverell y debemos en este momento deducir la enseñanza que él deja.

(1) SKOTTOWE, *Op. cit.*, pág. 158.



La revolución de 1688 se ha producido, originando el cambio de dinastía y una modificación fundamental en la situación de la iglesia. Á los Estuardos ha sucedido la familia de Hannover y al predominio de la religión católica ha sustituido el de la iglesia anglicana. En tal situación, el doctor Sacheverell pronuncia sermones que la opinión entiende implican la condenación de la tolerancia religiosa y del derecho de resistencia del pueblo inglés, en cuyo nombre y bajo cuyas inspiraciones aquella gran revolución se ha consumado.

El hecho, sin duda, como delito, no tenía mayor importancia; pero la doctrina era tan peligrosa y encerraba amenaza tan grande á la libertad inglesa, en cuanto consagraba el deber de la obediencia pasiva, absoluta é ilimitada á la Corona, que los comunes, en defensa de esa misma libertad, creyeron de su deber impedir la difusión de tales ideas y confirmar, previo amplio debate parlamentario, la doctrina recientemente consagrada por los hechos en la revolución de 1688.

Así sucedió, en efecto. Sacheverell, declarado culpable, á pesar de la habilidad y elocuencia de su defensa, constituye la más terminante condenación que el Parlamento pudiera hacer de aquella doctrina de la « no resistencia absoluta, contraria á las leyes de la razón, de la naturaleza, y á la práctica de todas las épocas y países » (1).

El *impeachment* se ejercita, pues, no buscando la separa-

(1) Palabras de STANHOPE, citadas por HALLAM, *op. cit.*, vol. III, pág. 202.

ción de su puesto de un empleado culpable, ni el castigo de su conducta, sino la ratificación y afianzamiento categórico y solemne de aquel gran derecho de resistencia que, consagrado originariamente en la Magna Carta es mirado hoy por los ingleses, según Fischel, « como un principio fundamental » (1).



Los comunes entendieron que Sacheverell pregonaaba desde el púlpito, con la doble autoridad de su ministerio y de su elocuencia, la doctrina de la obediencia pasiva, desconociendo el derecho con que habían consumado la revolución y lo sometieron á juicio, por el procedimiento indicado, como el medio más eficaz de consolidar aquel principio, quizás pensando como Blackstone « que el derecho hereditario, divino é inmutable asociado á la doctrina de una obediencia pasiva é ilimitada, es, seguramente, de todas las doctrinas la más servil y la más peligrosa » (2).

Tal es el espíritu y el objetivo de este *impeachment* que concurre, por otra parte, á definir la formación de los grandes partidos ingleses : *whig* y *tory*. Son, en efecto, las teorías constitucionales opuestas que ellos profesan, las que se debatieron en las famosas sesiones que el Parlamento consagró á este asunto : « los principios de libertad, los derechos independientes del Parlamento y del pueblo y la legalidad de la resistencia de un monarca que violaba las leyes » de

(1) FISCHEL, *Op. cit.*, tomo I, pág. 180.

(2) BLACKSTONE, *Commentaries*, tomo I, página 403.

una parte; « el derecho divino é indestructible del rey, la supremacía de la prerrogativa y el deber de obediencia pasiva de los súbditos » (1), por otra. La doctrina *whig* triunfó, la prerrogativa real sufrió un nuevo golpe y el derecho de resistencia, fundamento y garantía de la libertad inglesa, recibió consagración oficial, si es posible decirlo así, con la condena de Sacheverell.

Tenemos, pues, que en los dos casos de Mainwaring y Sacheverell, el *impeachment* sirve al Parlamento inglés para ratificar en solemne forma, en presencia de nacientes despotismos y en épocas en que las libertades peligran, estos tres grandes principios, base y fundamento de sus derechos constitucionales: el derecho de los súbditos á negarse al pago de contribuciones ilegalmente impuestas; el derecho exclusivo del Parlamento para establecerlas y el derecho supremo de resistencia, garantía y condición de vida de todos los demás.

Y cuando con ese carácter y esos objetivos se ha ejercitado el *impeachment*, no es permitido negar, refiriendo siempre las instituciones, las prácticas y los hombres á su tiempo y á su medio, que de este punto de vista su influencia ha tenido que ser necesariamente benéfica para la vida constitucional de Inglaterra.

(1) MAY, *Op. cit.*, tomo III, pág. 6 y siguientes.





Debemos, en fin, y para terminar con este rápido estudio sobre la acción institucional del *impeachment* en Inglaterra, referirnos al caso famoso de Warren Hastings. Él ha sido recordado en la Facultad de derecho, y es citado con frecuencia, como un ejemplo de la ineficacia de este procedimiento parlamentario (1). Se argumenta con él desde un doble punto de vista : la lentitud de los procedimientos que hicieron durar el juicio varios años, y la absolución del acusado, á pesar de su culpabilidad.

Siendo exactas en el fondo ambas circunstancias, no concordamos, sin embargo, con la conclusión á que se llega.

Los procedimientos, es cierto, duraron mucho tiempo. Pero el hecho tiene su explicación fácil. La acusación se fundaba en actos ejecutados hacia años, á miles de leguas de Inglaterra, y de una naturaleza tan diversa á la vez que complicada, que la prueba tenía que ser larga y penosa. « Había que escuchar testigos, hacer interrogatorios y contra-interrogatorios, examen de autos, lectura de papeles cubiertos de palabras ininteligibles para oídos ingleses » (2); el interés del juicio comenzó á decaer en la opinión, la acusación perdió mucho de aquella briosa actividad del primer momento, y Warren Hastings no

(1) LUCIO V. LÓPEZ, *Derecho Constitucional*, pág. 162.

(2) MACAULAY, *Estudios históricos*, pág. 328.

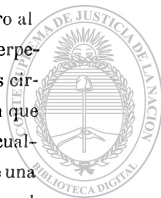
desempeñaba ya el cargo de virrey de las Indias, ni otro alguno en el reino : no había por lo tanto el peligro de la perpetración de nuevos delitos en su carácter público. En tales circunstancias, los procedimientos en el Parlamento tenían que resentirse de lentitud forzosa, y se habrían resentido en cualquier otro tribunal, — que ni había la posibilidad de darle una tramitación que, siendo rápida, no resultara injusta para el acusado, ni había exigencia alguna de interés social inmediato que impusiera, como una necesidad, el castigo de Warren Hastings sin pérdida de momento. Un tribunal de justicia común, en situación igual, y dividida su atención en el estudio de numerosos asuntos, habría tenido que demorar también mucho tiempo la sentencia. Un tribunal especial habría andado sin duda más rápido, su acción habría sido más expeditiva; pero son tan grandes los inconvenientes y los peligros de estos tribunales!

La absolución de Warren Hastings, á pesar de su culpabilidad, en nuestro concepto se explica y casi diríamos que se excusa.

Desde luego, como lo ha dicho una de las más grandes autoridades constitucionales de Inglaterra, «Hastings no era ministro y fué acusado de delitos cometidos fuera del alcance de la intervención parlamentaria» (1). El móvil de esos delitos, según lo ha observado Macaulay, fué su celo por el servicio y el bien público (2).

(1) ERSKINE MAY, *Historia constitucional de Inglaterra*, tomo II, pág. 299.

(2) MACAULAY, *Estudios históricos*, pág. 294.





Cuando se juzga la conducta de un hombre público en la situación excepcional en que se vió colocado Warren Hastings en la India, es imposible prescindir de los móviles que inspiran su acción y sus procedimientos, porque si ellos no pueden servir para justificar lo injustificable, pueden y deben tenerse presente para excusar muchos actos y atenuar la responsabilidad de otros. Un juicio histórico, sereno é imparcial, debe considerar no el acto aislado, en si mismo, sino el acto explicado, iluminado por el propósito que le dió vida. No es esto sancionar la doctrina de que el fin justifica los medios, sino confirmar la profunda exactitud de la observación de Macaulay «de que siempre debe establecerse distinción entre los crímenes producidos por un celo exagerado de la cosa pública y los que provienen del egoismo» (1).

Con ese criterio con que la posteridad ha juzgado á Hastings, apreciaron los lores su conducta en la India y encontraron que, si cometió graves faltas, no fué en provecho personal, sino en servicio de los intereses de la dominación británica. No era posible, por otra parte, porque no es humano, que al juzgarlo no tuvieran presente la alta posición, el talento político, la inquebrantable energía del acusado, y más que todo eso, los eminentes servicios que habia prestado á su patria. Todo esto tenía que ejercer presión sobre el ánimo de los lores, como la habria ejercido sobre cualesquiera otros jueces, — que no es humano sustraerse á la influencia

(1) MACAULAY, *Op. cit.*, pág. 294.

de prestigios tan grandes y tan gloriosos, como el que, en medio de sus errores y de sus faltas, rodeaba al famoso virrey de las Indias.

Cuando la sentencia se pronunció hacia diez, quince ó aún más años, que los hechos denunciados habían sido cometidos; la prueba que se ofreció « resultó pobre y totalmente insuficiente para fundar un *impeachment*, las invectivas de Burke fueron escuchadas con disgusto, y grandes como sin duda eran los delitos de Hastings, se sintió que la magnitud de sus servicios los compensaba por completo » (1).

Su castigo, por lo demás, si habría podido servir de ejemplo y de lección para lo futuro, dentro de cierta medida, no habría podido ser impuesto sino en virtud del carácter judicial que tiene el juicio político inglés, porque, como lo hemos recordado, Hastings no era ya virrey. La pena se habría aplicado á un simple ciudadano, en razón de actos ejecutados en su carácter de funcionario público hacia ya largos años. Con ella no se habría alcanzado el propósito fundamental y único que en nuestra constitución reviste el juicio político, destitución é inhabilitación del funcionario, desde que Hastings ya no lo era.

Castigarlo, pues, si hubiera sido mantenerse dentro de la tradición y de la naturaleza del *impeachment* inglés, habría sido ponerse fuera de los propósitos y objetivos que la ciencia

(1) SKOTTOWE, *Op. cit.*, pág. 234.



constitucional y política de nuestros días señala como los más propios y convenientes.



VIII

Y bien, si el *impeachment* ha ejercido tan saludable y benéfica acción en la vida institucional de Inglaterra, ¿por qué ha caído en desuso?

No es difícil la respuesta á la pregunta.

El *impeachment* ha nacido y se ha ejercitado desde luego respondiendo á las exigencias de una nueva vida institucional, buscando la limitación de la autoridad real, el respeto de las libertades políticas y el castigo de los altos funcionarios del Estado. Es ese espíritu y ese anhelo el que lo anima é impulsa en todo el curso de su historia. Al fin, y por su medio, la prerrogativa real se limita; el pueblo inglés asegura el goce y ejercicio de todas las libertades civiles y políticas con una amplitud de que no hay ejemplo en otro país, y la responsabilidad ministerial, consolidada y ampliada hasta extremos acaso peligrosos, lleva á la formación del gabinete parlamentario, esa gran institución, honor y orgullo de Inglaterra.

Contra los ministros el *impeachment* no tiene razón de ser: establecido el gabinete parlamentario, una simple votación de las cámaras produce su caída; la responsabilidad política se hace así efectiva de una manera más rápida y más inmediata. Los ingleses no necesitan recurrir al medio

represivo de un *impeachment* para hacer renunciar y condenar á un ministro : el sistema preventivo de una votación parlamentaria decide de la suerte de todo un gabinete. Con relación á los ministros, pues, el juicio político en Inglaterra está condenado á conservarse como un resorte institucional sin aplicación práctica por el momento.

Contra los jueces, la acción del Parlamento desde el *Act of Settlement* se hace sentir en otra forma. Las cámaras, previa investigación de su conducta y estudio de las denuncias ó acusaciones que se les lleva, peticionan á la Corona su remoción.

Como en otra parte nos ocupamos más detalladamente del asunto, no insistimos acerca de él en este momento. Con relación á los jueces, pues, tampoco tiene razón de ser el *impeachment*, desde que, para conseguir su remoción y castigo, está consagrada y se hace práctica una otra forma de procedimiento, que siendo en el fondo un verdadero *impeachment*, difiere de éste sin embargo bajo diversos aspectos.

Y, finalmente, para hacer efectivas las responsabilidades de los demás funcionarios públicos, conquistadas en principio y hechas prácticas en los primeros tiempos por medio del *impeachment*, la Inglaterra tiene organizados en la actualidad tribunales especiales de jurisdicción amplia y de acción vigorosa. Cumpliendo su misión estos tribunales de manera tal que la responsabilidad es una verdad, y que la vida, la propiedad y la libertad de los súbditos ingleses están ampliamente garantidos y enérgicamente protegidos, el Parlamento no





siente la necesidad de apelar al supremo recurso del *impeachment*, cuyo ejercicio, con relación á tales funcionarios administrativos, si se explica y justifica en épocas en que esos tribunales no existían, no reconocería fundamento bajo el imperio de una organización administrativa é institucional bien diferente.

Esto no quiere decir sin embargo que el *impeachment* no exista ya en el régimen institucional de Inglaterra. Roberto Peel, recordado por Fischel (1) ha dicho alguna vez que los tiempos del *impeachment* han pasado (*the days of impeachment are gone*), y si esas palabras, referidas á la situación creada por las diversas circunstancias á que acabamos de hacer referencia, resultan con un gran fondo de verdad, no es menos cierto que él subsiste en derecho, y que, como lo declaró la cámara de los comunes en 1855, « contra un ministro culpable de mala conducta y que ha dejado de ejercer su cargo, el Parlamento, para hacer efectiva su responsabilidad, tiene estos dos recursos: el *impeachment* de ese ministro ó una solicitud á la Corona para que su nombre sea eliminado de la lista del concejo privado » (2).

(1) *La Constitution d'Angleterre*, tomo II, pág. 362.

(2) Todd, *Op. cit.*, vol. II, pág. 384 y 385.

CAPÍTULO III

EL JUICIO POLÍTICO EN LOS ESTADOS UNIDOS



SUMARIO : I. Comparación de los poderes judiciales del congreso de Estados Unidos con los del parlamento de Inglaterra : Disposiciones constitucionales. — II. Acusación y tribunal : la jurisdicción del senado. — III. Personas sujetas al *impeachment* : la opinión de Farrar. — IV. Los delitos : discusión de la materia ; opiniones diversas ; la doctrina de Pomeroy. — V. La penalidad : destitución é inhabilitación. — VI. Naturaleza y caracteres del juicio político de Estados Unidos. — VII. Casos de juicio político. El *impeachment* del Presidente Johnson ; su importancia ; enseñanza que deja. Resultados del juicio político en Estados Unidos.

I

El estudio del *impeachment* inglés en la forma que queda hecho, simplifica extraordinariamente la tarea de nuestra exposición referida al juicio político de la constitución norteamericana.

Es tan íntima la relación existente entre las instituciones de Inglaterra y Estados Unidos, que un eminente expositor de la constitución de este último país ha dicho con profunda verdad que el origen y desenvolvimiento de la constitución inglesa constituyen un estudio que debería ser cultivado por todos los americanos, no sólo en razón de su valor intrínseco.

sino por las luces que proyecta sobre las leyes y las instituciones de los Estados Unidos (1).

Aunque separadas por diferencias fundamentales, no es posible desconocer que el plan general de la constitución norteamericana ha sido tomado de la constitución inglesa : « las bases de la constitución de los Estados Unidos han sido echadas, puede decirse, sobre los grandes principios de la de Inglaterra » (2). Hay en verdad, semejanzas y analogías tan profundas, que no es humano atribuir las a la obra de la casualidad.

Pero estas analogías están neutralizadas ó compensadas con diferencias igualmente notables, tan grandes y tan radicales, que no puede ocultarse que ellas son, más que la obra de una elección deliberadamente realizada, el resultado de circunstancias que han hecho inaplicables las instituciones de la madre patria á su colonia independizada y constituida en nación soberana (3).

Prescindimos de un estudio comparativo de las instituciones de uno y otro país : ni tiene cabida dentro de los objetivos propios de este trabajo, ni sería posible encerrar tema tan amplio é interesante y que tan profunda investigación requiere, dentro de las breves líneas que podríamos consagrarle. Debemos por lo tanto, limitar ese estudio al objeto de nuestra exposición.

(1) CLARK HARE, *American Constitutional Law*, pág. 147.

(2) PASCIAL, *La Constitución de los Estados Unidos* (trad. Quiroga), prefacio del autor.

(3) CLARK HARE, *Op. cit.*, pág. 146.





Á diferencia de lo que ocurre en Inglaterra, donde, como lo hemos recordado, el Parlamento en conjunto ó separadamente cada una de sus cámaras, tienen vastísimas atribuciones judiciales; el congreso de los Estados Unidos no funciona como tribunal judicial sino en los casos de *impeachment* de los funcionarios civiles, á menos que se consideren como poderes judiciales los que ejercita al considerar la validez ó nulidad de los diplomas de sus miembros y al imponerles correcciones por su conducta (1).

En efecto, la constitución norte-americana ha declarado que « el poder judicial de los Estados Unidos residirá en la Corte Suprema y en tantos tribunales inferiores como el congreso juzgue necesario crear y establecer; que los jueces, lo mismo los de la Corte Suprema que los de los tribunales inferiores, conservarán sus cargos mientras observen buena conducta y que recibirán por sus servicios, en los periodos que se fije, un sueldo que no se les podrá disminuir, mientras continúen prestándolos » (2). Ha fijado luego la competencia de esos tribunales (3) y establecido finalmente que « corresponderá al jurado el juicio de todos los crímenes, salvo los que hayan sido objeto de acusación por la cámara de representantes » (4).

No puede, pues, la cámara de senadores funcionar en el ca-

(1) JOHN ORDONAU, *Constitutional Legislation*, pág. 434.

(2) *Constitución*, artículo 3º, sección I.

(3) *Constitución*, artículo 3º, sección II, cl. 1ª y 2ª.

(4) *Constitución*, artículo 3º, sección II, cl. 3ª.



rácter de alta corte de justicia de la nación, á la manera de la cámara de los lores de Inglaterra, ni tiene tampoco jurisdicción para juzgar los delitos cometidos por sus miembros: respecto de éstos, las atribuciones de ambas cámaras se reducen á castigarlos ó expulsarlos de su seno por su proceder incorrecto ó desordenado y mediando el voto de las dos terceras partes (1).

Pero aún hay más. Las leyes *ex-post facto* y los *bills of attainder* están proscriptos de la constitución norte-americana y de las de los estados federales (2).

Acaso hubiera bastado la prohibición de dictar leyes *ex-post facto*, para impedir la sanción de los *bills of attainder*, «pero esta prohibición fué insertada como una medida de alta prudencia y para prevenir el ejercicio de poderes constructivos contra los delinquentes políticos» (3).

Los autores de la constitución tenían la doble enseñanza que les suministraba el ejercicio de tan extraordinario poder del parlamento en la madre patria y entre ellos mismos. Los *bills* de la naturaleza de los de *attainder* habian sido familiares á los americanos en la mayor parte de las colonias y estados que después formaron la Unión (4).

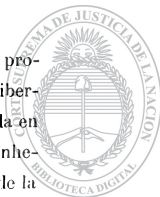
Los fundadores de la república tuvieron ante sus ojos la

(1) *Constitución*, artículo 1º, sección I, cl. 2º.

(2) *Constitución*, artículo 1º, sección IX, cl. 3º.

(3) WHITTIN, *Poderes de guerra bajo la Constitución de Estados Unidos* (Trad. Rawson), pág. 108.

(4) WHITTIN, *Op. cit.*, pág. 110.



historia constitucional de Inglaterra; á la luz que ella proyectaba debieron ver los grandes peligros que para la libertad civil y política encierra una prerrogativa centralizada en el gobierno, y sintieron, sin duda, el grande y legítimo anhelo de evitar que el suelo americano, bajo el imperio de la constitución que dictaban y en época de civilización y cultura políticas mayores, pudiera algún día ser teatro de crímenes iguales á los que habían manchado la historia de la madre patria en tiempo de turbulencias y agitaciones. Y entonces, como una seguridad de la libertad personal y como una garantía de los derechos del pueblo, establecieron la separación de sus poderes, los organizaron de tal modo que « nunca, en el suelo americano, pudieran hallarse combinados, una justicia corrompida, una legislatura venal ó un ejecutivo tiránico » (1); y « abolieron sin hesitar, entre otras atribuciones características del poder legislativo inglés, la de dictar estos *bills of attainder* que atacan por su base todo derecho civil y toda libertad política » (2).

Sólo para el caso de traición á la patria, la constitución ha dejado al congreso la facultad de declarar el castigo que corresponde á los traidores, pero ha establecido á la vez, que ninguna sentencia de traición alcanzará en sus efectos á la posteridad del culpable, ni implicará confiscación de bienes por más tiempo de la vida del mismo (3).

(1) ORDRONAU, *Op. cit.*, pág. 438.

(2) WHITIN, *Op. cit.*, pág. 106.

(3) *Constitución*, artículo 3º, sección III, cláusula 3º.

Al establecer estas sabias limitaciones, al consagrar esta separación de las funciones judiciales de las legislativas, la constitución de Estados Unidos se desvió de su modelo y rompió con la propia tradición colonial.

En los días coloniales de la nueva Inglaterra, la legislatura, que entonces se llamaba Corte General, era tribunal de justicia de última instancia. Su jurisdicción para reverter las decisiones de las cortes ejecutivas era ilimitada, y fué siempre celosa en el mantenimiento y ejercicio de ella, siendo severamente reprimidas las apelaciones que, pasando por sobre la legislatura colonial, eran dirigidas al consejo privado de Inglaterra (1).

Los americanos se apercibieron de la inconveniencia de esta concentración de facultades, cuyos peligros había ya señalado el gobernador Hutchinson, de Massachussets, en 1772, y estableciendo los tres departamentos fundamentales de su gobierno, dieron á cada uno sus atribuciones propias y les marcaron la esfera de poderes dentro de la que debían conservarse.

Pero si quitaron al Congreso, con alta previsión política, las facultades judiciales con que está investido el Parlamento inglés, conservaron, sin embargo, el *impeachment*.

El juicio político de la constitución norteamericana tiene indiscutiblemente su fuente primera y directa en el *impeachment* inglés. Porque, si bien es cierto, como lo ha recordado Bryce (2) que el texto mismo de la disposición consti-

(1) ORDRONAU, *Op. cit.*, pág. 434 y 435.

(2) JOHN BRYCE, *The American Commonwealth*, vol. I. pág. 64, nota.





tucional fué tomado de las constituciones de Virginia (1776) y Massachussets (1780), no es menos cierto que éstas habían seguido el ejemplo de Inglaterra, y que el *impeachment* mismo, como medio institucional de hacer prácticas las responsabilidades políticas de los gobernantes, fué tomado de la constitución inglesa. Los americanos encontraron hecha la institución, arraigada en la tradición y en las prácticas parlamentarias de la madre patria, y apercibidos de su necesidad, por una parte, y de la bondad de sus resultados, por otra, la incorporaron á su constitución. Pero al hacerlo, le imprimieron caracteres y objetivos tan diversos, que es el caso de recordar la referida observación de Hare, de que son demasiado substanciales para que puedan suponerse la obra exclusiva de la voluntad. No sin razón, ha podido decir Pomeroy que « la palabra es prestada, el procedimiento imitado y nada más. El objeto y el fin del proceso son distintos » (1).

Pero anticipamos conclusiones antes de sentar los antecedentes que puedan justificarlas. Estudiemos y expliquemos, con la autoridad de sus eminentes comentadores, las cláusulas de la constitución de Estados Unidos que se refieren al juicio político.

Debemos comenzar por ahí el estudio, en mérito de una razón de lógica y de método. En Inglaterra, la doctrina la han fijado los diversos casos de *impeachment*, de tal manera que, para comprenderla, hemos debido trazar detalla-

.. (1) POMEROY, *Constitutional Law*, pág. 489.



damente el cuadro de su desenvolvimiento histórico. En Estados Unidos ha sucedido lo contrario. Los autores de la constitución encontraron formada, bien definida, abundantemente comentada, la doctrina del *impeachment*; tomaron de ella lo que les pareció bueno y que se amoldaba al carácter de las nuevas instituciones y le dieron forma precisa en su ley fundamental. Esa doctrina ha sido luego aplicada y comentada por los casos de *impeachment* que han ocurrido posteriormente a la sanción de la constitución.

El plan general nos está trazado por esta circunstancia: primero, la exposición de la doctrina, después, la narración histórica de los casos en que esa doctrina ha recibido aplicación práctica.

Las disposiciones que la constitución de Estados Unidos consagra respecto de este punto, son las siguientes: « Sólo el senado podrá conocer de las acusaciones (*impeachment*) formuladas por la cámara de representantes. Cuando al efecto se constituya en tribunal, los senadores prestarán juramento ó afirmación. Si el acusado fuere el presidente de los Estados Unidos, presidirá el jefe del poder judicial (*The Chief Justice*). Nadie podrá ser condenado sino por los votos de las dos terceras partes de los senadores presentes (1).

« El senado, en materia de *impeachment*, no podrá imponer otras penas que la destitución y la inhabilitación para el desempeño y goce de todo otro cargo honorífico, retribuido

(1) *Constitución*, artículo 1º, sección III, cláusula 7ª.



ó de confianza en los Estados Unidos; pero la parte convicta quedará, sin embargo, sujeta á ser acusada, juzgada, sentenciada y castigada según la ley (1).

« El presidente, el vice-presidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán destituidos de sus diversos cargos cuando sean acusados y convictos de traición, cohecho ú otros graves crímenes y delitos (*treason, bribery or others high crimes and misdemeanors* » (2).

Con estos antecedentes podemos metodizar nuestra exposición; para mayor claridad la dividiremos, en consecuencia, en seis partes : 1ª acusación y tribunal ; 2ª personas que pueden ser acusadas ; 3ª delitos por los que pueden serlo ; 4ª penalidad ; 5ª naturaleza y caracteres del juicio político en Estados Unidos; y 6ª casos de *impeachment*, dejando para más adelante la enunciación de las reglas del procedimiento.

II

El derecho de acusar pertenece á la cámara de representantes (3). El modelo de donde la institución era tomada señalaba á la convención ese camino; que así como en Inglaterra aquel poder corresponde á los comunes, en los Estados Unidos se pensó, con razón, que debía ser investido con él

(1) *Constitución*, artículo 1º, sección III, cláusula 8ª.

(2) *Constitución*, artículo 2º, sección IV.

(3) *Constitución*, artículo 1º, sección III, cláusula 5ª.



la cámara, que en el mecanismo de su gobierno desempeña el papel de la de los comunes en el gobierno inglés. Paschal, reproduciendo la definición del *impeachment* que, formulada por Blackstone, hemos recordado antes, ha dicho : « Sustitu- yamos cámara de representantes por «los comunes» y sena- dores por «los lores» y estamos exactamente en el caso de nuestra constitución» (1).

Si se trata, en efecto, de una institución que lleva consigo la idea de una gran pesquisa ó investigación nacional de la conducta de los hombres públicos, ¿quiénes, ha preguntado Hamilton, con más propiedad pueden ser los acusadores en nombre de la nación que los representantes de la nación misma? (2).

Así lo han reconocido todas las legislaciones. Tanto en los países en que el poder de juicio y sentencia corresponde á la cámara alta del Parlamento, como en aquellos que á tal ob- jeto han organizado un tribunal mixto ó completamente inde- pendiente de la acción parlamentaria, el derecho de acusar ha sido uniformemente conferido á la cámara baja, como órgano directo y más inmediato de la soberanía popular. En unas legislaciones sólo la cámara de representantes puede acusar; en otras puede hacerlo también el ministerio fiscal ó el ejecu- tivo, pero en ninguna, como lo veremos más adelante, está ella excluida.

Confiriéndole, pues, á la cámara de representantes el dere-

(1) PASCHAL, *Op. cit.*, pág. 319.

(2) *El Federalista* (trad. Cantilo), n.º LXV.



cho de acusación, los autores de la constitución americana se mantuvieron dentro de la buena doctrina, consagrada en la tradición parlamentaria inglesa y en la legislación de todas las naciones.

¿ Pero quién debía conocer de estas acusaciones ? ¿ Á quién investir con el derecho de juicio y sentencia ?

El modelo inglés, en primer término y las constituciones de algunos de los estados que habían ya organizado sus gobiernos, señalaban al senado como el cuerpo indicado para ese objeto. Inspirándose en ellos la constitución ha conferido al senado el poder de juzgar en las acusaciones entabladas por la cámara de representantes contra el presidente, vice-presidente y demás empleados civiles de los Estados Unidos (1). Ha seguido en esto, aunque por razones diferentes, el ejemplo de Inglaterra. Sin embargo, la cláusula constitucional vigente no fué la que propuso en la convención la comisión redactora del proyecto de constitución.

Por el proyecto se establecía la jurisdicción de la suprema corte para conocer las acusaciones de la cámara de representantes contra el presidente. El informe de esa comisión especial decía que el *impeachment* debía ser tratado como un procedimiento judicial ordinario y colocado dentro de la jurisdicción de la suprema corte (2).

Al considerarse esta parte del proyecto en la convención,

(1) *Constitución de Estados Unidos*, artículo 1º, sección III, cláusula 7ª.

(2) CURTIS, *History of the Constitution of the United States*, vol. II, pág. 260.

se pensó que por la naturaleza de la acusación y por el carácter de las causas que podían originarla, no era la suprema corte el tribunal mejor indicado para juzgarlas, ni el que podía hacerlo con mayores garantías de eficacia institucional. Se resolvió entonces, por esta consideración, especialmente, conferir al senado la facultad de juzgar al presidente de la república (1).

La comisión había propuesto igualmente, que sería la suprema corte la que conocería de las acusaciones contra los jueces. Sin embargo, se observó en la convención que conferido al presidente el derecho de nombrar los jueces, no podía, sin grave peligro, dejarse entregado a la suprema corte el juzgamiento de ellos. Era necesario elegir un tribunal que ofreciera, por una parte, más firmes garantías de imparcialidad, y por otra, mayor independencia del poder ejecutivo. Ambas condiciones se creyeron hallar reunidas en el senado y éste fué constituido en tribunal de *impeachment*.

Y, finalmente, constituido así el Senado en tribunal para juzgar al presidente y los jueces, se acordó que conociera también en las acusaciones formuladas por la cámara de representantes contra los demás funcionarios civiles para mantener un procedimiento uniforme (2).

Esta jurisdicción, empero, con tener el precedente de

(1) Puede verse por detalles de la discusión y antecedentes de la cláusula constitucional : NATHANIEL C. TOWLE, *History and analysis of the Constitution of the United States*, pág. 78 á 80.

(2) CURTIS. *Op. cit.*, vol. II, pág. 261. ']

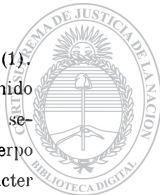


Inglaterra y de las constituciones de los Estados que la establecieron primero, no ha sido aceptada sin observaciones. Se ha hecho, á su alrededor, por el contrario, viva discusión. Con objeciones de indole diversa se ha argüido contra ella. Hamilton, que las ha examinado, las ha rebatido también victoriosamente. Hagámonos cargo del ataque y de la defensa.

1ª objeción. El senado, convertido en tribunal de *impeachment*, importa la confusión en un mismo cuerpo de la autoridad judicial y de la legislativa. En consecuencia, queda rota la separación que debe existir entre los diferentes departamentos del gobierno.

La objeción precedente reconoce como fundamento una base falsa: la constitución americana no ha organizado un gobierno de poderes independientes, absolutamente separados, sino de poderes coordinados y vinculados por relaciones de mutua conexión. Dentro de una organización de esa indole, así como el poder ejecutivo puede tener y tiene el derecho de veto como una barrera indispensable á las usurpaciones del legislativo, « con no menor razón puede sostenerse quizás, que las atribuciones referentes á las acusaciones son, en mano de ese poder, un freno para las usurpaciones del ejecutivo. Su división entre las dos ramas de la legislatura, asegurando á una el derecho de acusar y á otra el de juzgar, evita el inconveniente de hacer que las mismas personas sean á la vez acusadores y jueces, y precave contra el peligro de persecución á causa de que





prevalezca un espíritu faccioso en alguna de ellas » (1).

2ª objeción. El derecho de juzgar estas acusaciones, unido á las demás facultades acordadas por la convención al senado, rompe el equilibrio de los poderes, coloca á este cuerpo en una situación prominente y da al gobierno un carácter marcadamente aristocrático.

La observación se refiere al plan mismo adoptado por la convención. Pero Hamilton la ha rebatido con éxito, recordando cómo, al lado de este derecho de juzgar en las acusaciones, de intervenir en la celebración de tratados y de participar en el nombramiento de ciertos funcionarios, acordado por la constitución al senado, la cámara de representantes tiene á su vez el derecho exclusivo de acusar, el privilegio de iniciar proyectos sobre impuestos, etc., todo lo cual hace que el equilibrio se mantenga y que ambas ramas del congreso se conserven de este punto de vista en una identidad de posición (2).

3ª objeción. El senado debe concurrir con su asentimiento á la designación de numerosos funcionarios civiles. Llamado á juzgarlos, en su carácter de tribunal inapelable, no tendria la imparcialidad suficiente.

También esta objeción reconoce una base falsa de argumentación. Si el senado nombrara directamente tales funcionarios, seria de temer que se mostrara, al juzgarlos, demasiado benévolo é indulgente, que no pudiera olvidar que

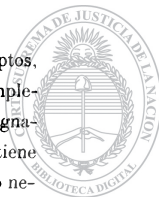
(1) *El Federalista*, capítulo LXVI

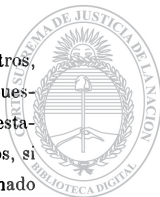
(2) *El Federalista*, loc. cit.

él fué quien los consagró en ese carácter, creyéndolos aptos, dignos y capaces. Pero el senado no nombra; el senado simplemente presta su acuerdo al poder ejecutivo para la designación. El presidente propone el candidato: el senado no tiene más papel que desempeñar á este respecto, que acordar ó negar su aprobación. Acordándola, alguna responsabilidad tiene, sin duda, en el nombramiento, — que la constitución le ha impuesto esa formalidad en mira de un mayor acierto y de una más eficaz garantía. Pero esa responsabilidad no es tan grande ni tan directa que pueda influenciar su juicio y poner en peligro su imparcialidad. De ese punto de vista no puede argumentarse contra la jurisdicción del senado.

4ª objeción. El senado concurre con el poder ejecutivo á la celebración de tratados: ¿cómo podría ser, pues, imparcial para juzgar al presidente, ministros, etc., en acusaciones formuladas contra ellos por la celebración de tratados ruinosos, en que se traicionaran los intereses de la nación, si ellos han concurrido con su voto á autorizarlos y darles valor legal?

Cuando la constitución ha establecido que los tratados han de ser hechos con la intervención del senado y voto de las dos terceras partes de sus miembros, ha buscado garantizar al país, en la mayor medida posible, contra la deslealtad y la corrupción. Fuera de que sería raro, casi diríamos imposible, de que se pusieran de acuerdo para traicionar á la patria y perjudicar sus intereses por medio de un tratado, en cuya celebración, la deslealtad y la corrupción han interveni-





do como factores decisivos, el presidente y sus ministros, de una parte, y por otra, los dos tercios del senado compuestos de los hombres más dignos y representativos de los estados, fuera de que sería casi imposible ese caso, decíamos, si desgraciadamente llegara á ocurrir, es cierto que el senado no podría ser juez y parte al mismo tiempo. Esas dos terceras partes del senado no tendrían tribunal que las juzgara; pero si en uno ó más de sus miembros se reconociera que el móvil de su actitud y de su voto había sido un interés criminal, no se vé por qué no podría juzgarlos. Por lo demás, el caso de que las dos terceras partes del senado pudieran ser acusadas, parece tan remoto como el de que pudiera serlo la mayoría de la cámara de representantes: si en un caso no habría tribunal, en el otro faltaría la acusación, y sin embargo, á nadie se le ha ocurrido, por tal circunstancia, sostener que la cámara de representantes debe ser privada de ese derecho.

Todo esto, bien entendido, partiendo de la base de que, en el sentido de la constitución americana, los senadores y representantes deban ser considerados funcionarios civiles, sujetos á acusación y juicio por vía de *impeachment*; que si, como luego lo veremos, esta cuestión se resuelve en sentido negativo, la objeción pierde su peso. Cada cámara del congreso juzgará á sus propios miembros, les impondrá correcciones, ó los separará de su puesto, según lo estime conveniente.

Rebatidos así los argumentos que dentro del plan general



de la constitución de Estados Unidos, se creyó oportuno formular contra la jurisdicción del senado, veamos cuales son las razones que la abonan.

Un tribunal bien constituido para los juicios de *impeachment*, ha dicho Hamilton, «es un objeto no más fácil de de-searse que difícil de obtenerse en un gobierno completamente electivo» (1), y Story ha agregado, que las condiciones fundamentales que debe reunir tal tribunal, son: imparcialidad, integridad, saber é independencia (2). ¿Se halla el senado norte-americano en esa situación? Pensamos que sí, con la autoridad de sus más eminentes comentadores.

El senado, desde luego, como una de las cámaras del congreso, tiene la representación del pueblo, aunque en grado más remoto que la cámara baja, que funciona como acusadora; la forma de elección de sus miembros es diversa y el término de su mandato legislativo más extenso. Se halla compuesto de hombres maduros, con experiencia en la vida pública; lo forman los hombres más eminentes y representativos de los Estados. «Los ciudadanos principales y de mayor importancia de los últimos sesenta años se han sentado en el senado y pronunciado allí los discursos más famosos que iluminan los debates parlamentarios de 1825 á 1860» (3). De los 76 senadores que formaban la cámara en el 49º congreso (1884), 31 habian estado ya en la cámara de repre-

(1) *El Federalista*, número LXV.

(2) STORY, *Op. cit.*, § 383.

(3) BRUCE, *Op. cit.*, vol. I, pág. 155.

sentantes y 49 habían servido en las legislaturas de los estados. En el congreso de 1888, 29 se habían sentado antes en la cámara baja y 49 en las legislaturas de los estados. Mucho: habían sido jueces ó gobernadores de los estados, muchos habían formado parte de las convenciones locales. Casi todos, en suma, habían desempeñado alguna función pública. «Un hombre necesita haber adquirido no sólo una considerable experiencia de los negocios y de la naturaleza humana, sino también la práctica del ejercicio de las funciones públicas, antes de entrar á aquel augusto cóncave (1).

La gran mayoría de ellos, por otra parte, son ó han sido abogados de eminencia: algunos continúan ejerciendo su profesión; no son, pues, conocimientos jurídicos los que han de faltarles (2).

Casi todos son hombres ricos, lo que asegura la independencia de su posición. Han sido elegidos sabiendo que podían ser llamados á ejercer las altas funciones de jueces: los que los han nombrado deben tener conciencia de su aptitud para el buen desempeño de ellas y descansar tranquilos en la confianza de que cumplirán honrada y dignamente con su deber (3). La constitución, por lo demás, así en la forma de elección de los senadores que ha establecido, como en los requisitos que exige para desempeñar el cargo, ha procurado constituir un cuerpo que por su composición y su dignidad,

(1) BRYCE, *Op. cit.*, vol. I, pág. 158.

(2) BRYCE, *Op. et loc. cit.*

(3) SROBY, *Op. cit.*, pág. 396.





se ponga á la altura del papel que le asignaba y de las funciones que le confería. Estudiando su obra y su influencia se ve que el propósito no ha sido defraudado, que las precauciones no han sido inútiles. Observadores extraños han comprobado con cuánta razón los americanos consideran al senado « como uno de los éxitos de su constitución, un digno monumento de la sabiduría y previsión de sus fundadores » (1).

Con razón, pues, y atendiendo á todas estas condiciones que el senado norte-americano reúne, no sólo en la letra de su constitución sino en la realidad de los hechos, ha podido decir Story « que con mucha sabiduría se ha investido al senado con la jurisdicción de juicio y sentencia » (2), y ha podido Tiffany agregar que « el senado, por su composición, es el tribunal más apto y apropiado para juzgar y determinar todas las cuestiones de derecho y hecho envueltas en la culpabilidad de todo empleado público de los Estados-Unidos » (3). Ningún otro tribunal podía haberse encontrado con mayor independencia, y en mejores condiciones para conservar exenta de todo temor la imparcialidad necesaria entre un *individuo* acusado y los *representantes del pueblo* acusadores (4).

Que esta jurisdicción ofrece peligros, no es posible negarlo, pero ni los reputamos tan graves como para justificar su eli-

(1) BRYCE, *Op. cit.*, vol. I, capítulo 12.

(2) STORY, *Op. cit.*, pág. 386.

(3) TIFFANY, *Gobierno y derecho constitucional* (trad. Quiroga), pág. 310.

(4) HAMILTON, *El Federalista*, número 65.



minación, ni encontramos el tribunal á quien con más ventaja pueda ser conferida. Como en el final de este trabajo hemos de estudiar la cuestión desde un punto de vista más general y preciso, nos abstendremos de entrar en este momento en el examen y crítica de las objeciones hechas y de las soluciones propuestas. Á su debido tiempo será ello estudiado, á la luz de la doctrina y de la experiencia política de los pueblos.

III

¿ Á qué personas se extiende el poder de *impeachment* ? El texto constitucional y el objetivo que con el *impeachment* se persigue en los Estados-Unidos, suministran luz suficiente para resolver el punto.

La constitución establece que « el presidente, vice-presidente y todos los funcionarios civiles de los Estados-Unidos, serán destituidos de sus diversos cargos cuando sean acusados y convictos », etc.

¿ Esta enunciación es limitativa, de tal manera que, fuera del presidente, vice-presidente y los demás funcionarios civiles de los Estados-Unidos nadie podrá ser acusado y juzgado por vía de *impeachment*, ó por el contrario, ella no restringe los poderes del congreso, de modo que cualquiera persona en los Estados-Unidos, como en Inglaterra, puede ser acusada por los representantes y juzgada por el senado ?



Pensamos que los términos de la disposición constitucional importan una restricción.

Lo contrario ha sido sostenido por Farrar. « En cuanto á las personas sujetas al *impeachment*, ha dicho, los términos de la constitución son igualmente amplios y sin límites. Implican, desde luego, que los empleados civiles lo están, porque dice que pueden ser removidos cuando sean convictos. Pero que otros funcionarios, y aun otras personas sin empleo, no lo estén, no se dice en ninguna parte, ni en la constitución, ni en el *common law*, ni en los estatutos, ni en ninguna otra ley de los Estados Unidos. Por lo tanto, el congreso podría resolver esto por una ley ó bien dejarlo á que sea decidido por la práctica de las dos cámaras como jueces y acusadores de la Alta Corte » (1).

Y en otra parte, expresando francamente su interpretación, ha dicho : « El poder general de *impeachment* y juicio, puede extenderse además á otros que los funcionarios civiles, tales como los funcionarios militares ó navales, ó aun á personas que no tienen empleo y por otros delitos que aquellos que expresamente requieren un juicio de remoción del cargo, y el castigo puede ser el mismo, con la excepción de la destitución, cuando el culpable no es un funcionario » (2).

(1) TIMOTHY FARRAR, *Manual of the Constitution of the United States*, pág. 531.

(2) FARRAR, § 494, pág. 495.

Alta y respetable como es, sin duda, la opinión de Farrar, parecénos que en este caso no es posible acatarla. La doctrina que sienta es evidentemente errónea y no ha encontrado eco que la propicie. Farrar ha incurrido en el error de considerar el *impeachment* de la constitución de Estados Unidos, como idéntico ó poco menos al *impeachment* inglés en cuanto á sus alcances y á sus efectos. Ha medido el poder del congreso americano por el poder que goza el parlamento inglés, y arrancando de esta base ha llegado á la conclusión indicada. Así como todos los súbditos ingleses, sean ó no funcionarios, están sujetos al *impeachment* y pueden ser objeto de una acusación y un juicio por el Parlamento, así también el congreso de Estados Unidos no tiene limitación alguna en este sentido. El *impeachment*, por lo tanto, no es otra cosa que el medio de remoción que la constitución autoriza contra los funcionarios públicos, sin por eso entender que establece una restricción ni fija un límite á los poderes del congreso.

No autorizan esta interpretación ni el texto de la constitución de Estados Unidos, ni mucho menos el carácter que bajo ella reviste el *impeachment*.

Si es cierto, como ha argumentado Farrar, que no hay una disposición que expresamente prohíba al congreso acusar, enjuiciar y condenar á cualquiera persona, no lo es menos, que en ninguna parte de ella se dice nada respecto de quienes más, fuera de los funcionarios civiles, están sujetos al *impeachment*, ni por qué delitos podrían serlo, mientras que



hay otras provisiones que establecen la penalidad, limitarla á la remoción é inhabilitación, lo cual supone el desempeño de un cargo público, por parte del acusado. «Por esto ha sido siempre la opinión de los hombres de estado y de los juristas más eminentes, que sólo las personas nombradas están sujetas al *impeachment*» (1).

Y si no bastara ésto para convencer del error de Farrar, suficiente sería á tal objeto recordar el propósito que el *impeachment* tiene en la constitución de Estados Unidos. «El objeto del procedimiento, ha dicho Curtis, es averiguar si hay ó no causa para remover de su puesto á un funcionario público» (2); y un eminente é imparcial observador de la legislación constitucional de aquel país, ha dicho á su vez, precisando más este carácter, que «es evidente que el propósito del *impeachment* no es el castigo de una persona culpable sino la protección de los intereses públicos del peligro ó perjuicio por abuso de poder oficial, descuido del deber ó conducta incompatible con la dignidad del cargo» (3).

Siendo ese y no otro el objetivo que persigue el juicio político de la constitución Norte-Americana, no se comprende cuál sería la razón que legitimaría el *impeachment* de un ciudadano sin cargo ni función pública alguna.

Extenderlo hasta ese extremo sería, no sólo desvirtuar el

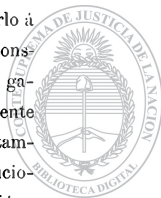
(1) VON HOLST, *The Constitutional Law of the United States*, § 46, pág. 159.

(2) CURTIS, *History of the Constitution of United States*, vol. II, pág. 260.

(3) VON HOLST, *Op. cit.*, § 46, pág. 161 y 162.



propósito fundamental que se tuvo en vista al incorporarlo a la legislación constitucional, en cuanto los autores de la constitución miraron en el *impeachment* simplemente una garantía de buena administración, una amenaza permanente contra los empleados ineptos, inhábiles y culpables, sino también ponerse en pugna con la índole misma de las instituciones que ellos dictaron como ley fundamental de la Nación. Porque si se refiere la doctrina de Farrar que combatimos, al carácter republicano del gobierno representativo organizado por la constitución norte-americana, resulta insostenible, como contraria al espíritu que la inspira y la ilumina. Bajo el sistema republicano, en efecto, todos los ciudadanos son iguales, se hallan en identidad de condición del punto de vista de su derecho a la garantía y protección de las leyes y del goce y ejercicio de los derechos políticos y civiles, y el gobierno representativo, a su vez, supone como condición fundamental, «la separación ó limitación de los poderes ó departamentos del gobierno» (1). Colocando en ese pie de absoluta igualdad, la constitución de Estados Unidos ha garantizado el juicio por jurados, para todos sus habitantes. Y esa igualdad quedaría rota desde el momento en que, cualquier individuo pudiera ser juzgado por otro juez que el que la constitución le ha dado. Se dirá, acaso, que la igualdad también desaparecería limitado el poder de acusación y juicio a los funcionarios civiles; pero apenas si,



(1) A. DEL VALLE, *Nociones de Derecho Constitucional*, tomo II, pág. 149.

para rebatir tal argumento, es necesario recordar que «el que ha aceptado una función pública, voluntariamente se ha sometido á todas las consecuencias que de ella resultan. Si una acusación parlamentaria se formula contra su conducta en el ejercicio de sus funciones, no puede quejarse, porque se ha colocado él mismo en la categoría de los que están sujetos á esos procedimientos» (1). Sería igualmente, y por otra parte, ponerse en pugna con la naturaleza del sistema representativo investir á uno de los poderes creados, al legislativo, con facultades propias y exclusivas del poder judicial.

Por donde quiera que se examine la cuestión, se llega al mismo resultado.

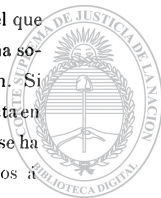
Hemos de concluir, pues, respecto de ella, con la alta autoridad del juez Story : «Las acusaciones políticas (*impeachments*) no pueden tener lugar sino contra los funcionarios civiles, comprendidos el presidente y vice, de los Estados Unidos» (2).

Tenemos así marcada una de las fundamentales diferencias existentes entre el *impeachment* inglés y el de los Estados Unidos.

Ahora bien, ¿qué ha de entenderse por funcionarios civiles? La respuesta no es difícil. «Todos los funcionarios que reciben su nombramiento del gobierno federal, sea que llenen funciones judiciales ó ejecutivas, lo mismo las más altas que las más humildes, exceptuando los militares de tierra ó

(1) STORY, *Op. cit.*, § 401.

(2) STORY, *Op. et loc. cit.*



de mar, son funcionarios civiles en el sentido de la constitución norte-americana » (1).

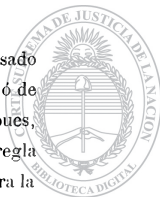
Dentro del concepto amplio de esta definición se abarca todo el personal administrativo de la nación. Todos los empleados pueden ser acusados por la cámara de representantes, juzgados y sentenciados por el senado. Así, ha quedado establecido que el cargo de secretario de la guerra es un empleo civil (2). Pero ha sido resuelto igualmente, en el caso del *impeachment* de William Blount, que desempeñaba el cargo de senador, que los senadores no son funcionarios civiles (*civil officers*). Este término comprende á los jueces de las cortes de Estados Unidos y á todos los empleados del poder ejecutivo. Esta interpretación de los términos de la constitución que comprende á los miembros del poder judicial y excluye á los del legislativo (porque si un senador no es *civil officer*, tampoco debe serlo un representante), es por lo menos restrictiva, ha dicho Pomeroy. Los miembros del congreso pueden, como cualquier otro funcionario, hacerse culpables de traición, cohecho, etc., y ponerse, de ese punto de vista, en las condiciones que la constitución supone para autorizar un *impeachment*.

Es cierto que cada cámara tiene, dentro de sus facultades reglamentarias, el derecho de separar de su seno á cualquiera de sus miembros, en los casos que la constitución establece, pero no es menos cierto, que en tales casos, su poder no pasa

(1) STORY, *Op. cit.*, etc., § 401 y 403.

(2) PASCAL, *Op. cit.*, § 432.





de ahí : la inhabilitación no puede pronunciarla. El expulsado queda en aptitud de ser reelecto para el mismo cargo ó de ser designado para cualquier otro puesto. « De modo, pues, que si la cámara tuviera que examinar nuevamente la regla sentada en el caso de William Bleunt, tal vez rechazara la autoridad de ese precedente » (1).

Que se crea ó no posible y conveniente la realización de ese hecho, la verdad es que, por ahora, la doctrina consagrada por el precedente de Blount es acatada generalmente y ha recibido consagración oficial en nuestra constitución.

Por nuestra parte, nos inclinamos á pensar que ni los senadores ni los representantes deben estar sujetos al *impeachment*, como empleados civiles de los Estados Unidos. Son representantes del pueblo, elegidos por el pueblo y con responsabilidad política efectiva ante el pueblo. No dependen ni tienen su nombramiento de ningún otro poder. Dentro de sus facultades propias, las cámaras tienen « la de hacer su reglamento, castigar á sus miembros por su proceder incorrecto ó desordenado y expulsarlos, siempre que lo acuerden las dos terceras partes de los votos » (2). El pueblo hace práctica la responsabilidad política de sus representantes no reeligiéndolos si no han sido intérpretes fieles de sus anhelos y necesidades, ó si se han hecho indignos de su confianza.

Y una y otra cosa, el derecho de las cámaras para expulsar y el del pueblo para no reelegir, bastan á garantizar la buena

(1) ПОМЕРОВ, *Op. cit.*, pág. 480.

(2) *Constitución de los Estados Unidos*, artículo 1º, sección V, cláusula 2º.



conducta de los miembros del congreso y el fiel desempeño de sus deberes. Quedará, es cierto, frustrado uno de los efectos del *impeachment*, la inhabilitación, pero aparte de que ella no es consecuencia necesaria de la condena, que puede limitarse á la simple remoción, sería difícil que ningún gobierno se atreviera á entregar un puesto de la administración á persona expulsada por indigna, del seno de la cámara de que forma parte. El propósito fundamental del juicio político, la separación del puesto, se consigue por ese medio más sencillo y más rápido: la inhabilitación es un efecto secundario en el sentido de que no siempre habrá motivo para pronunciarla.

Por todo ello, pues, pensamos que la decisión del senado expulsando de su seno á Blount y negándose á conocer en el *impeachment* contra él iniciado por no ser un *civil officer*, encierra una buena doctrina, que obligará ó no para el futuro á ambas cámaras del congreso, pero que quedará, sin duda, como un antecedente valioso.

En cuanto á los funcionarios del ejecutivo y del poder judicial, como hemos dicho, no se hace discusión: todos están sujetos al *impeachment*.

Por orden de jerarquías, el primero de que habla la constitución, es el presidente de república.

« La inviolabilidad de cualquier funcionario del gobierno, ha dicho Kent, es incompatible con la teoría republicana, así como con los principios de la justicia distributiva » (1). El

(1) KENT, *Commentaries*, vol I, pág. 289.



presidente de la república, como jefe de la nación, no podía quedar exento de esa responsabilidad; y la constitución, poniéndose en el caso de que hayan fracasado y resultado ineficaces todas las precauciones tomadas por ella para evitar el abuso del poder ó una mala administración, en cuanto á la manera de hacer la elección, al término de su mandato y á la restricciones creadas precisa y definitivamente al ejercicio de su autoridad, lo ha hecho responsable ante el congreso y lo ha sujetado á remoción é inhabilitación de su empleo, por las causas y en los casos que establece.

Si la constitución de Estados Unidos, siguiendo el ejemplo de la constitución inglesa, hubiera colocado al poder ejecutivo bajo la supremacía del poder legislativo y creado el gabinete parlamentario, acaso el *impeachment* del presidente habría quedado sin objeto (1); pero en la forma que organizó los poderes y dada la órbita independiente de atribuciones y derechos que les marcó, la responsabilidad del presidente era una necesidad á la que habia que proveer. Era sin duda difícil, dentro del plan de gobierno que creaban los autores de la constitución americana, « organizar la función presidencial de tal manera que fuera igualmente segura y útil, combinando en la estructura de sus poderes una debida proporción de energía y responsabilidad, condición necesaria para mantener, por una parte, una administración firme de la ley, y por otra, para preservar inviolables las libertades del pueblo » (2).

(1) CLARK HARE, *American Constitutional Law*, pág. 210.

(2) KENT, *Op. cit.*, vol. I, pág. 290.



A hacer efectiva esa responsabilidad del poder ejecutivo, que tal importancia tiene en el concepto de Kent, es que tiende el *impeachment* del presidente, que los americanos incorporaron á su constitución como un elemento valioso, por cuanto les daba el poder de deponer, y tal poder se suponía suficientemente eficaz á contener un presidente traidoramente ambicioso (*a treasonably ambitious president*) (1).

Por la misma razón, el vice-presidente de la República está sujeto al *impeachment*.

Lo están también los ministros, porque aun cuando determinadamente no los designe la constitución, se hallan comprendidos dentro de la clasificación general de funcionarios civiles. El ministerio en los Estados Unidos no tiene el carácter que en Inglaterra, ni en relación al presidente ni en relación al congreso. En Inglaterra, los ministros son miembros de las cámaras y dirigen todo el trabajo legislativo. Aunque el rey tiene teórica y constitucionalmente el derecho de elegirlos, en el hecho es la mayoría parlamentaria la que lo hace por medio de sus *leaders*. Consecuencia de esto es que, una simple votación de las cámaras en contra del ministerio, produce su caída. En Estados Unidos los ministros no son miembros del congreso, ni tienen intervención en sus deliberaciones. El presidente tiene la libertad más amplia en la elección de sus ministros; él puede designar, y frecuentemente designa hombres que no solamente no han

(1) JOHN BRYCE, *Op. cit.*, vol. I, pág. 64.



tenido asiento en el congreso, sino que ni siquiera han figurado en la política (1).

No dependen para nada de las cámaras, y una oposición legislativa poderosa y violenta, lejos de producir su caída, los vincula y los liga más estrecha y firmemente al presidente de quien tienen sus nombramientos y de cuya única autoidad dependen (2). Pueden, pues, los ministros de Estados Unidos, mientras conservan la confianza del presidente y marchan de acuerdo con él, mantenerse en sus cargos. Pero en tal caso se solidarizan con la responsabilidad del presidente por la política y los actos que éste realiza; y el único medio que el congreso tiene para hacer efectiva esa responsabilidad, es el *impeachment*. No creemos que este procedimiento sea, como lo ha dicho Boutmy « un arma pesada y poco manejable que, salvo el caso de traición patente, no es buena sino para dormir en el muro de un museo de antigüedades constitucionales » (3).

No. El *impeachment* de los ministros es recurso eficaz para asegurar su responsabilidad, y para dar al congreso una necesaria intervención controladora en el gobierno del país. La acusación y condena de los ministros son más fáciles y menos peligrosas que la acusación y condena de un presidente. La menor jerarquía del puesto, dan menor importancia al juicio y suscitan menos agitación. Y si la historia cons-

(1) JOHN BRYCE. *Op. cit.* vol. I, pág. 113.

(2) E. BOUTMY, *Etudes de Droit constitutionnel*, pág. 132 y siguientes.

(3) BOUTMY, *Op. cit.*, pág. 136.

tucional de Estados Unidos no ofrece sino un caso de *impeachment* de un ministro, no es porque el recurso se haya considerado inútil á sus fines propios, sino porque no se ha sentido la necesidad de ejercerlo. El caso único de Belknap, prueba que, siendo necesario, es también eficaz.

Por lo demás, es bueno recordar que la responsabilidad ministerial que en Inglaterra es colectiva, en Estados Unidos es personal.

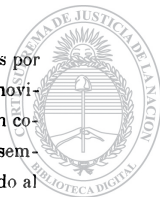
Cada ministro, encargado de una secretaria, responde sólo por los actos que por su intermedio se han decidido. En Estados Unidos, la indole nueva y distinta de sus instituciones ha establecido la responsabilidad de los ministros conjuntamente con la del presidente, porque los ministros no son sino sus subalternos y sus actos son legalmente suyos.

Los jueces están también sujetos al *impeachment*. Aquí hallamos otra diferencia con la constitución inglesa, del punto de vista de las relaciones entre los poderes del gobierno. « La existencia separada del poder judicial está, á lo menos en teoría, más distintamente marcada y asegurada con más fuertes garantías » (1). La remoción de los jueces que en Inglaterra se consigue en la forma que luego expondremos, sólo se alcanza en Estados Unidos por medio del *impeachment*.

Nombrados los jueces para desempeñar sus cargos, sin limitación de tiempo, como una condición fundamental de su

(1) HARR, *Op. cit.*, pág. 212.





independencia é impedido el presidente de destituirlos por acto propio, no era posible dejarlos en situación de inamovilidad absoluta. En el ejercicio de sus funciones pueden cometer delitos, mostrarse inhábiles ó indignos para desempeñarlas, y la constitución, previendo el caso, ha acordado al congreso el poder de acusarlos, juzgarlos y condenarlos. De esa manera, la independencia judicial está mejor garantida que en Inglaterra de la influencia del ejecutivo y de las cámaras, y el peligro de la permanencia en sus puestos de magistrados culpables, está evitado.

Con referencia á todos los funcionarios nombrados hasta ahora, el ejercicio del *impeachment* está justificado como una garantía y una necesidad de orden institucional y político. No puede decirse, en cambio, igual cosa respecto de todos los demás empleados de la administración, comprendidos dentro del amplio concepto « de funcionarios civiles de los Estados Unidos ». No se concibe la necesidad ni la conveniencia de apelar á ese gran recurso para conseguir la remoción de un empleado administrativo subalterno, de un jefe de oficina, de un escribiente cualquiera. El *impeachment* debe ser un recurso extraordinario, para ser ejercitado en casos excepcionales y dirigido contra los más altos funcionarios del estado, y no, como lo pretende Farrar (1): « usado y aplicado como un medio de recordar permanentemente á todas las categorías de empleados ministeriales y administra-

(1) FARRAR, *Op. cit.*, pág. 531.



tivos, su responsabilidad directa hacia los representantes del pueblo como al pueblo mismo ». Para la remoción de los empleados subalternos es mejor el sistema que han adoptado numerosas constituciones de estados federales; ellas invisten al gobernador con el poder de destituirlos por razones debidamente justificadas. « Este sistema es tan ampliamente superior al del *impeachment*, en todo sentido, que ninguna exposición es necesaria para explicar las conveniencias de su adopción » (1).

Con esta amplitud misma, sin embargo, el *impeachment* de la constitución norte-americana es menos extenso que el de la inglesa: mientras el de esta última alcanza á todos los súbditos del reino, el de la primera se limita, como lo dejamos establecido, á los funcionarios civiles de la administración.

Esa es la primera y fundamental diferencia. Á su tiempo iremos señalando las demás.

IV

Acabamos de ver á quién corresponde el derecho de acusación, cuál es el tribunal investido con la jurisdicción de juicio y sentencia y qué personas son las que, en el concepto de la constitución de Estados Unidos, se hallan sujetas al jui-

(1) ORDRENAUX, *Constitutional legislation*, pág. 443.



cio político. Debemos ahora, siguiendo el plan de exposición que nos hemos trazado, determinar cuáles son los hechos que pueden originar una acusación.

Ninguna cuestión ha sido, en materia de *impeachment*, más debatida que ésta, por los constitucionalistas americanos. La importancia fundamental del asunto, y el texto indefinido y vago de la constitución, susceptible de diversas interpretaciones, han engendrado esta divergencia substancial que, refiriéndose á la interpretación de ese texto, afecta en el fondo la determinación de la naturaleza y caracteres del juicio político.

La constitución ha dicho : « El presidente, el vice-presidente y todos los empleados civiles de los Estados Unidos serán separados de sus puestos cuando sean acusados y convictos de traición, cohecho ú otros graves crímenes y delitos » (*treason, bribery, or other high crimes and misdemeanors*) (1).

La traición está definida por la constitución, el cohecho lo está por la ley común (2); fácilmente se comprende lo que son y lo que significan; pero ninguna definición satisfactoria ha sido dada de los términos : *or other high crimes and misdemeanors* (ú otros graves crímenes y delitos ó faltas) (3).

He ahí la primera causa de la divergencia á que nos hemos

(1) *Constitución*, artículo 2º, sección IV.

(2) STORY, *Op. cit.*, § 404.

(3) JUSTICE MILLER, *Lectures on the Constitution of United States*, Lectura IV, pág. 214.



referido. No existiendo la definición que precise lo que ha de entenderse por *other high crimes and misdemeanors* se ha recurrido, buscando su interpretación exacta, al espíritu del *impeachment*, á sus objetivos en la constitución americana, á su tradición en la práctica parlamentaria inglesa, y se ha arribado en definitiva á las conclusiones más encontradas.

Mientras por unos se ha sostenido que cuando la constitución habla de *other high crimes and misdemeanors*, entendiéndose referirse únicamente á delitos previstos y castigados por la ley penal; otros han creído que dentro del concepto de esa terminología vaga se comprenden también las violaciones de los deberes públicos, cometidas por los funcionarios civiles de los Estados Unidos en el ejercicio de sus cargos, violaciones que sería á menudo imposible considerar como crímenes ordinarios ó definirlos en los códigos como delitos comunes (1).

¿Cuál de estas dos doctrinas es la exacta? Tan ardua es la pregunta que Paschal ha debido decir que su respuesta está reservada á los escritores del porvenir (2).

Los partidarios de la primera interpretación argumentan desde un doble punto de vista.

Refiriéndose á la naturaleza misma del *impeachment* como forma de procedimiento, se ha dicho que, así como en la doctrina constitucional inglesa está consagrado que un *impeachment* no es legal ni regular, sino en tanto que ocurre para

(1) POMEROY, *Constitutional Law.*, pág. 483.

(2) PASCHAL, *Op. cit.*, § 194.



castigar delitos previstos, así también las atribuciones de las dos cámaras del congreso, en materia de acusaciones parlamentarias de esta índole, deben estar limitadas por igual restricción, y que, no habiendo otros crímenes y delitos contra los Estados Unidos que los que expresamente han sido creados y definidos por el congreso, ni el presidente, ni el vice-presidente ni ninguno de los funcionarios civiles pueden ser acusados por actos que una ley nacional no haya previamente declarado punibles.

La argumentación parte de una base falsa y tiene que fallar en sus conclusiones. La base, á la que ya antes nos hemos referido, es esta: los poderes del congreso de los Estados Unidos deben medirse por los poderes del parlamento inglés; las palabras que en la jurisprudencia inglesa tenían un significado técnico determinado, á la época en que la ley orgánica americana fué dictada, deben recibir igual acepción, ni mayor ni menor, en la jurisprudencia y en las leyes de Estados Unidos. « Se prescinde así de las ideas fundamentalmente diferentes en que están basadas y de los métodos fundamentalmente diferentes también, en que esas ideas se hacen prácticas » (1).

Se ha sostenido, es cierto, que el *impeachment*, en la doctrina constitucional de Inglaterra, para ser estrictamente legal, debe basarse en algún delito previsto, pero no lo es menos « que en el siglo XVIII, fueron frecuentes en aquel país los *im-*

(1) POMEROY, *Op. cit.*, pág. 488.

peachments por actos realizados en violación de los deberes públicos ó contra los intereses de la nación » (1) y que Lord Russell ha dicho « que esa doctrina está en contradicción con las tres cuartas partes de las acusaciones que han tenido lugar (2). Y aun suponiéndolo limitado en sus fundamentos á la esfera que se pretende, su amplitud, como hemos visto, — *ratione materiæ*, — es extraordinaria por consecuencia del concepto que en Inglaterra se tiene del delito de alta traición. Pero, por si esto no fuera más que suficiente para asegurar la represión de todos los delitos cometidos por los funcionarios públicos y para limitar la autoridad de la corona, lo que los lores y los comunes separadamente no tienen facultad de hacer, puede realizarlo el Parlamento por medio de los *bills of attainder* ó *of pains and penalties*. La constitución americana ha proscripto estos últimos, « pero, ha dicho Pomeroy, el *impeachment* constitucional ha querido suplir esa clase de legislación, parcialmente y en otra forma mejor, introduciendo las prácticas comunes del juicio judicial y exigiendo mayoría de dos tercios del senado para condenar. Las mismas consideraciones aplicanse con igual fuerza á la frase que dice : *high crimes and misdemeanors*. Aun si se hubieran empleado las palabras *felonies and misdemeanors* de la ley administrativa inglesa, no estaríamos obligados á tomarlas en su sentido técnico estricto : siempre serian susceptibles de un significado más gene-

(1) BRUCE, *Op. cit.*, pág. 64.

(2) RUSSELL, *Le Gouvernement et le Parlement britanniques*, pág. 148.





ral referente á las clases de actos erróneos, de violaciones de deberes oficiales punibles por medio del *impeachment* ; pero en el hecho, el lenguaje usado no puede conciliarse con la pretendida interpretación técnica. La frase *high crimes and misdemeanors* parece de una vaguedad intencional» (1).

Esta opinión de Pomeroy, aunque un tanto avanzada, parece confirmarse con los debates hechos alrededor de la cláusula constitucional al ser discutida en la convención, y que el mismo autor recuerda.

Al iniciarse los debates sobre la organización y atribuciones del poder ejecutivo se propuso en la convención que se agregara esta cláusula : « El presidente será removible por acusación y prueba de malas prácticas ó descuido de sus deberes ». Por nadie se hizo indicación de que, para que la acusación pudiera verificarse, el delito debía ser previamente calificado : la cláusula parecía destinada á salvarse en medio de los grandes debates trabados alrededor de este poder de acusación (*impeaching power*), cuando el gobernador Morris se levantó para objetarla. Sostenía él un periodo muy breve para el mandato presidencial y pensaba que la sanción de la cláusula en la forma propuesta, destruiría la independencia del jefe del poder ejecutivo, pero cuando se fijó el término de cuatro años, retiró su objeción. La comisión, á la cual pasó el estudio de la cláusula referida, se expidió aconsejando esta fórmula : « El presidente será removido de su puesto

(1) POMEROY, *Op. cit.*, pág. 490.



por acusación de la cámara de representantes y juicio ante la suprema corte, por traición, cohecho y corrupción». Todo el proyecto de constitución fué pasado á una comisión revisora : ésta, al devolverlo, limitó á los casos de « traición y cohecho » la remoción del presidente. Al ser discutida esta modificación, el coronel Mason la objetó observando que fuera de la traición y el cohecho, el presidente podía hacerse culpable de otros delitos y que, puesto que la constitución prohibía los *bill of attainder*, se hacia necesario extender el poder de *impeachment*. Propuso en consecuencia el agregado de las palabras « ó mala administración ». Este agregado fué á su vez observado como demasiado vago y por lo mismo peligroso ; el coronel Mason retiró entonces las palabras propuestas, reemplazándolas por estas otras « *high crimes and misdemeanors against States* ». En fin, la comisión revisora sostuvo la fórmula que, aceptada, existe ahora en la constitución.

Resulta, pues, que á estar á estos antecedentes, el propósito de los convencionales no fué limitar el alcance del *impeachment* á los casos de perpetración de delitos previstos, sino que entendió debía tener una mayor amplitud.

Ahora bien, colocándose ya en otro terreno, los sostenedores de la doctrina limitativa del juicio político, invocan el peligro de conferir al congreso el derecho de *impeachment* por delitos no previstos en la ley : una mayoría de las cámaras, inspirada en un sentimiento político partidista ó movida por un interés transitorio, acusará, juzgará y condenará, aun por



una simple diferencia de opinión, al presidente, vicepresidente, etc., de la nación.

El peligro existe, sin duda, aunque no en la medida señalada. Ese poder podrá en algún caso ser abusado, « pero el posible abuso de un poder, no es una objeción sólida á su existencia. La constitución está llena de disposiciones que se prestan al abuso. Donde quiera que haya una facultad puede haber un abuso » (1).

Se argumenta también con el significado de la palabra *convicto* usada en la constitución. Esta ha dicho : « El presidente, vicepresidente, etc., serán removidos de sus cargos por acusación y convicción, etc (*shall be removed from office on impeachment for, and conviction*, etc.). La palabra convicción, se dice, no puede aplicarse sino refiriéndose á crímenes, y como está repetidamente usada en las cláusulas referentes al *impeachment*, dedúcese en conclusión que éste sólo puede fundarse en un delito penado por ley. Pero, tal palabra no implica necesariamente criminalidad. Ella es de las expresiones más comunes y corrientes en los procedimientos judiciales, sin distinción de acciones civiles ni criminales. « La convicción sobre un cargo no implicará criminalidad sino en el caso de que el cargo mismo sea criminal » (2) ; puede, pues, haber convicción, y la hay en el procedimiento judicial, respecto de cualquier otro acto.

La cláusula constitucional que establece el juicio por jura-

(1) POMEROY, *Op. cit.*, pág. 485.

(2) FARRAR, *Op. cit.*, pág. 530.

do para todos los delitos, excepto en los casos de *impeachment* se ha hecho también valer para sostener esta doctrina. Pero á ello se ha contestado con razón que ella simplemente significa que algunos delitos pueden ser caso de *impeachment*, como lo establece la constitución, pero no que todos los *impeachments* han de ser por crímenes ó delitos previstos (1).

Finalmente, se ha argüido con la corta duración del periodo constitucional y la necesidad absoluta de « un cierto grado de seguridad y estabilidad de su poder para el fecundo y consciente desempeño de los deberes del presidente » (2). El fácil ejercicio del poder de *impeachment* y su frecuente uso, si las causas de acusación no son de la más profunda gravedad, pueden presionar el ánimo del presidente y colocarlo, por falta de valor ó temor de incurrir en acción ú omisión acusable, en una situación de pasividad perjudicial á los intereses públicos y contraria á los deberes de su cargo.

La objeción tiene indiscutiblemente fuerza, y la tendría mayor si el término de duración del cargo fuera más breve de lo que lo ha establecido la constitución. Pero aún suponiendo esta última situación, son de tal naturaleza las razones aducidas en favor de la doctrina opuesta, que el espíritu se siente vivamente arrastrado á aceptarlo con francas simpatías. Resumamos lo más concisamente posible sus fundamentos y conclusiones.

(1) FARRAR, *Op. et loc. cit.*

(2) JUSTICE MILLER, *Lecture on the Constitution of the United States*, lectura III, pág. 172.

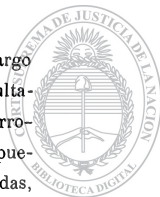




Los que aceptan la responsabilidad de entender, ejecutar y aplicar la ley, están obligados á conocer su significación y á hacerla práctica debidamente.

Así, el congreso, en alta corte de *impeachment* (*High Court of impeachment*), « tiene el derecho y el deber de obligar á todo empleado civil de la Unión á conformar su conducta á la constitución y á las leyes del país. Esta es la última *ratio legum* (último recurso de las leyes), y si el congreso no la aplica, deja que todo empleado haga su propia ley y haga y practique la constitución según su albedrío » (1). Un presidente, un vice-presidente, un funcionario cualquiera de los Estados Unidos, viola consciente y voluntariamente los términos expresos de la constitución ó de una ley que, sin darles facultades, le encarga el desempeño de poderes oficiales, ó, sin detenerse en las consecuencias ruinosas que sus actos puedan ocasionar, ejerce las facultades que le están conferidas, de una manera impremeditada ó corrompida, ¿ es posible que quede impune porque tales actos, en violación de sus deberes públicos y en perjuicio del Estado, no constituyen un delito previsto y penado por la ley criminal? ¿ No ha de poder el congreso, en virtud del poder á que Farrar se ha referido, impedir que ese funcionario continúe perjudicando al país por el abuso de sus facultades ó por el mal ejercicio de ellas? Supóngase el caso de un presidente que, investido con el mando en jefe del ejército, con ocasión de una guerra, ejerci-

(1) FARRAR, *Op. cit.*, pág. 534.



tara ese poder de una manera tal que, no siendo sin embargo la traición definida por la constitución, diera como resultado, por ineptitud, cobardía ú otra causa semejante, la derrota, la ruina, la deshonra nacionales; el congreso, que no puede imponerle planes de campaña, sitios, marchas, retiradas, etc., ¿ha de permanecer impasible, y por el hecho de que no hay un delito previsto y castigado por la ley penal, ha de asistir como un testigo mudo y sin acción á la consumación de estos hechos, imposibilitado de remover al presidente? No. El congreso debe tener poder de acusarlo y juzgarlo (*power to impeach*) (1).

Supóngase el caso de un juez que, no siendo prevaricador, ni cometiendo delito alguno penado por ley anterior, ni incurriendo en faltas que autoricen á decir que observa mala conducta (*misconduct*) se revela, sin embargo, absolutamente inhábil para el cumplimiento de sus deberes, pierde la razón, etc., ¿el congreso habrá también de resignarse en la pasividad del papel que quiere atribuirsele, á mirar como un extraño y como un resorte constitucional impotente, aquel hecho con todas sus funestas consecuencias, ó, por el contrario, en defensa de la sociedad y de la justicia, tendrá poder para separar de su puesto á ese funcionario? La respuesta no es dudosa. El congreso debe tener ese poder. El objetivo mismo del juicio político en los Estados Unidos, sugiere la respuesta. Si, como lo hemos recordado, en el concepto de

(1) POMEROY, *Op. cit.*, pág. 484.

Curtis y de Von Holst, que es por otra parte el concepto que deriva lógicamente del espíritu general de la constitución de Estados Unidos, el *impeachment* se propone, « la protección de los intereses públicos del peligro ó perjuicio por abuso de poder oficial, descuido del deber ó conducta incompatible con la dignidad del cargo », es claro que para hacerlo práctico, el congreso debe tener el poder de remoción extendido hasta esos casos.

Esa fué, por otra parte, la opinión claramente expresada de los autores de la constitución. « Las materias de su jurisdicción, ha dicho Hamilton, refiriéndose al tribunal de juicio y sentencia, son aquellas ofensas que proceden de la mala conducta de los hombres públicos, ó en otras palabras, del abuso ó violación de algún cargo público » (1), y Madison, recordado por Paschal, ha expresado á la vez el mismo concepto, con mayor amplitud si es posible, diciendo que « el presidente será acusable por la cámara ante el senado, por un acto semejante de mala administración y que la remoción arbitraria ó caprichosa de empleados meritorios debe sujetarlo á acusación y remoción de su alto puesto » (2).

La cuestión fué debatida extensamente en el juicio político del presidente Johnson, al que más adelante hemos de referirnos con algún detalle.

Se sostuvo allí por la acusación, y por órgano de Mr. Stevens, que « para poder sostener un *impeachment* bajo la cons-

(1) *El Federalista*, número 65.

(2) PASCHAL, *Op. cit.*, § 194.



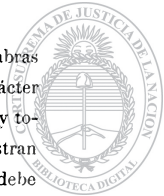
tutición americana no se necesita probar un crimen como un delito acusable (*indictable offence*) ó cualquier otro hecho *malo in se*. Este es un procedimiento puramente político. Es necesario como un remedio contra el mal desempeño en el cargo y para impedir su continuación. Fuera de esto no es considerado ni como un castigo á delitos pasados ni como un ejemplo futuro ».

La defensa arguyó, por su parte, que «el senado estaba constituido en corte de justicia, que no se trataba de saber si el presidente había contrariado la política del congreso ú opuéstose á sus designios; sino de si Johnson había cometido un crimen ó un delito que pudiera exponerlo ulteriormente á un proceso criminal ordinario ».

Veremos á su tiempo cuáles fueron los fundamentos de aquel gran proceso y cuáles las causas que determinaron la absolución del presidente. Pero debemos apresurarnos á dejar constancia, por lo que interesa á la cuestión que aquí estudiamos, que esa absolución, de ningún modo significa, como lo han pretendido algunos, la consagración de la doctrina que limita el *impeaching power* á los casos de perpetración de delitos previstos y penados por una ley anterior de los Estados Unidos. Expondremos en su lugar, el verdadero significado político é institucional del voto absolutorio del senado y las razones en que fundamos nuestra opinión.

Por ahora, y para terminar la dilucidación de esta dificultad constitucional desde el punto de vista puramente teórico, debemos referirnos á la opinión que Pomeroy ha emitido





con toda la autoridad de su profunda ciencia. «Las palabras empleadas en la constitución, ha dicho, marcan el carácter general de ilegalidad de los actos: las demás cláusulas y todo el espíritu de las referentes al *impeachment* muestran que esos actos deben ser oficiales y que la ilegalidad debe consistir en la violación de un deber público, que podrá ó no ser un delito punible por las leyes ordinarias» (1).

Pensamos que dentro de esos precisos términos está formulada la doctrina constitucional que mejor se armoniza con la naturaleza y los objetivos del juicio político en Estados Unidos. Limitar el poder de acusación y de juicio del congreso, á los casos únicos de perpetración de delitos previstos por la ley penal, sería defraudar el propósito fundamental de aquel procedimiento, precisamente cuando se siente con mayor imperio la necesidad de su ejercicio. Esa interpretación quitaría al juicio político su principal eficacia moderadora; desde que su mayor importancia consiste, no en sus efectos sobre los empleados subalternos, sino en el freno que pone al presidente y á los jueces. Estos, por las necesidades de la administración, están investidos de amplios poderes; y en el ejercicio de ellos, mientras no cometan un crimen punible, no podría alcanzarlos la acción moralizadora ó vigilante del congreso, aunque su conducta resultara altamente perjudicial á los intereses públicos. Y no podría alcanzarlos, no sólo porque tales actos no serían crímenes en el concepto y ante

(1) POMEROY, *Op. cit.*, pág. 191.

los términos de una ley anterior, sino porque, aun teniendo el congreso la facultad de dictar una ley penal, no podría incluir en ella, en categoría de delitos, actos que la constitución permite ejecutar, aunque se ejecuten contrariamente á sus miras fundamentales y á los intereses de la sociedad y del estado. «En el caso, pues, en que la defensa debería ser más segura y eficaz, el presidente y los jueces estarían fuera del alcance de la legislación del congreso » y el *impeachment* vendría á ser completamente ineficaz contra los funcionarios, cuando « es más necesaria como una barrera á las violaciones de los deberes públicos » (1).

Story robustece esta doctrina. Hablando de las condiciones que debe reunir el tribunal para estas acusaciones, ha dicho « que su jurisdicción debe ser ejercida para *delitos cometidos por hombres públicos, en violación de sus deberes públicos* », « que éstos deberes, en la mayor parte de los casos, serán políticos; y que, aun en los otros casos en que este derecho de acusación se practique, se tratará de funcionarios altamente caracterizados y de delitos que, no pudiendo ser alcanzados por ningún otro medio, quedarían sin castigo » (2).

Y Paschal, finalmente, acaso participando de la opinión de Farrar de que *misdemeanors in office*, es lo mismo que *misbehavior in office*, tratándose de los jueces; de que la « inhabilidad » de que la constitución habla refiriéndose al

(1) POMEROY, *Op. cit.*, pág. 492.

(2) STORY, *Op. cit.*, § 384.



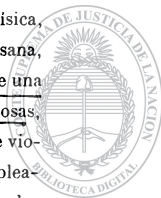
presidente y para autorizar su remoción, «puede ser física, moral ó intelectual (un cuerpo insano, una mente insana, ausencia de libertad moral) (1); y de que, si debe tenerse una indulgencia oportuna para escusar, como en todas las cosas, un error honradamente cometido, cualquier tentativa de violar, pervertir, evadir ó mal interpretar la ley, por empleados cuyo deber es obedecerla, ejecutarla y aplicarla, no debe ser de ningún modo tolerada ni sufrida » (2), —ha escrito á su vez, « que puede decirse que un juicio de acusación puede fundarse en el descubrimiento de hechos que demuestren tal depravación moral é incapacidad para desempeñar los deberes del empleo, que sea peligroso para el estado, que la parte continúe por más tiempo en su ejercicio (3).

Tal es la interpretación doctrinaria que por nuestra parte nos atrevemos á aceptar como la que mayores garantías ofrece de la eficacia del juicio político. Ella ha recibido, por lo demás, consagración práctica, diremos así, en la jurisprudencia parlamentaria del congreso de los Estados Unidos, como lo haremos notar luego, al exponer los casos de *impeachment* llevados á cabo bajo el imperio de la constitución actual, aunque haya ocurrido el caso curioso de que los sostenedores de ambas doctrinas los hayan invocado respectivamente en apoyo de sus tesis.

(1) FARRAR, *Op. cit.*, pág. 529.

(2) FARRAR, *Op. cit.*, pág. 531.

(3) PASCHAL, *Op. cit.*, § 327.





Definiendo con precisión la naturaleza del juicio político que creaba, y estableciendo una de sus diferencias fundamentales con el *impeachment* inglés, la constitución de Estados Unidos ha declarado : « La sentencia en caso de *impeachment* no excederá de la privación del empleo ó inhabilitación para obtener y gozar de ningún otro cargo de honor, confianza ó retribuido en los Estados Unidos, pero la parte convicta quedará sin embargo sujeta á ser acusada, juzgada, sentenciada y castigada según ley » (1).

En caso de resultar condenación, dos partidos se presentaban : ó se investía al senado con la facultad de pronunciar un castigo completo, es decir, de imponer al funcionario culpable á más de la destitución é inhabilitación, la pena fijada por la ley á su delito, ó se limitaba la sentencia á sólo la destitución y la incapacidad del culpable (2).

Los autores de la constitución, como hemos tenido oportunidad de recordarlo, tuvieron ante su mirada la historia política de Inglaterra con sus grandes lecciones, y quitaron al congreso los poderes judiciales con que se les ofrecía el parlamento británico. Sábiamente, y con el profundo concepto de la verdadera naturaleza del juicio político, estable-

(1) *Constitución*, artículo 1º, sección 3ª, cláusula 7ª.

(2) STORY, *Op. cit.*, § 394.

cieron la distinción entre el funcionario público y el simple ciudadano, distinción que lógicamente debía llevarlos a establecer la dualidad de las jurisdicciones.

Para juzgar al funcionario público establecieron la competencia del senado, con facultad de pronunciar sólo penas políticas: destitución é inhabilitación ; pero para juzgar al ciudadano que, desempeñando un cargo público podía haberse hecho culpable de un delito común, conservaron la jurisdicción de los tribunales ordinarios. El senado, como Alta Corte de *impeachment* vé si el funcionario acusado está en las condiciones que la constitución establece para autorizar su remoción y su inhabilitación, en defensa de los intereses públicos : si lo encuentra así, lo declara y pronuncia su sentencia. Pero ahí termina su jurisdicción : si el funcionario ha sido simplemente culpable de un acto en violación de su deber público que no sea un delito de derecho común, no queda sujeto á ulteriores procedimientos ; ningún tribunal podrá de nuevo juzgarlo por el mismo hecho ni rever la sentencia del senado ; pero si su culpabilidad se refiere á un delito ante la ley criminal, entonces el tribunal ordinario juzga ese delito en cuanto afecta á la sociedad como ejecutado por uno de sus miembros ; pero la investidura pública, el carácter de funcionario no se discute ni pone de nuevo en juicio sino en cuanto puede tratarse de la perpetración de delitos susceptibles sólo de realizarse por un empleado público.

De esa manera, ni escapa el funcionario culpable de hechos criminales al castigo de la ley común, ni se crean dos juris-



dicciones para juzgar la misma persona, por el mismo delito y con el mismo carácter.

La cámara de los lores ingleses, entendiendo en un *impeachment*, juzga al funcionario y al hombre ; para uno y otro fija la pena ; procede como un verdadero tribunal judicial.

Separándose de ese modelo y evitando todos los peligros que él entraña, la constitución norte-americana, « por un acto de sabiduría, de sana política y aun de justicia, separó en estas especies de procesos lo que era político de lo que era puramente civil, remitió, para lo uno, al poder político del gobierno y para lo otro, al poder judicial ordinario ; confió, en suma, al senado, el juicio y la condenación política y al jurado, el juicio y la condenación civil » (1).

Hecha esta distinción fundamental y delimitada así la competencia de ambas jurisdicciones, la consecuencia lógica era que el senado, funcionando como un tribunal político, para conocer en un proceso político, sólo podría imponer penas de carácter político. Y así es en efecto. El senado, reconocida la culpabilidad del acusado, tiene sólo derecho para pronunciar la destitución del funcionario, simplemente, ó para agravarla con la inhabilitación perpetua ó temporal para el desempeño de cualquier otro cargo honorífico, de confianza ó retribuido en los Estados Unidos.

Con ello está dicho que el senado no tiene el deber de imponer ambas penas conjuntamente (2) ; pero como está decla-

(1) STORY, *Op. cit.*, § 398.

(2) POMEROY, *Op. cit.*, página 494.



rado en la constitución, que el presidente, vice-presidente y demás empleados civiles de los Estados Unidos serán removidos de sus empleos si fueran convictos de traición, cohecho ú otros grandes crímenes ó delitos, y se halla establecido que en tales casos la sentencia del senado no tendrá más efectos que la destitución y la declaración de su inhabilitación, parece que debe concluirse « que el senado debe pronunciar, siempre la destitución, aun cuando quede dueño de pronunciar si lo juzga conveniente, la incapacidad de ejercer todo empleo civil » (1).

Por lo demás, y en presencia de esta interpretación constitucional que tan bien se armoniza con el nuevo carácter que el juicio político reviste bajo la constitución norteamericana, creemos excusado refutar la doctrina de Farrar que, partiendo de la base de que el *impeachment* puede aun alcanzar á simples ciudadanos, sin cargo público, y dando una interpretación peligrosa á las palabras de la constitución *shall not extend further than removal from office*, etc., (no se extenderá más allá de la remoción del puesto, etc.), llega á estas conclusiones : esas palabras no quieren decir que el castigo no será mayor ni menor; tratándose de un funcionario civil no podrá exceder de destitución ó inhabilitación, pero podrá ser menor, privándolo de otros derechos, privilegios, ó inmunidades naturales, civiles ó políticas ; pero tratándose de un simple ciudadano, habrá derecho á pronunciar sen-

(1) STORY, *Op. cit.*, § 406.





tencia de inhabilitación, según que se juzgue conveniente ó no hacerlo, pero habrá también facultad para imponerle una pena mayor. ¿Cuál será esa pena? Farrar no la señala; se refiere á la que, llegado el caso, el senado entienda justo establecer, en uso de su derecho perfecto á tal propósito (1).

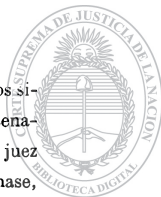
La doctrina se refuta y destruye por si sola.

VI

Después de todo lo que tan extensamente llevamos dicho creemos que habrá quedado marcada la verdadera naturaleza del juicio político norte-americano y señaladas sus diferencias con el *impeachment* inglés. Hemos recordado la doctrina que al respecto han desenvuelto sus más altas autoridades constitucionales, y apenas si en este momento juzgamos necesario referirnos á las opiniones de Curtis, Pomeroy, Von Holst y Stevens, que, estableciendo el carácter político del proceso y el de la pena y el propósito de preservación administrativa á que responde, han fijado claramente la doctrina.

La evolución, ó, mejor dicho, la modificación que el juicio político sufre al pasar de Inglaterra á Estados Unidos queda tan vigorosa y claramente acentuada á la luz de esas autorizadas opiniones, que creemos innecesario decir á su respecto una palabra más.

(1) FARRAR, *Op. cit.*, pág. 434, nota.



La historia contitucional de Estados Unidos registra los siguientes casos de *impeachment*: William G. Blount, senador al congreso, por Tennessee (1797); John Pickering, juez de distrito de los Estados Unidos (1803); Samuel Chase, juez de la Suprema Corte de Justicia (1804); Judge Peck, de la corte de Circuito de Missouri (1826); West W. Humphreys, juez de distrito de Tennessee (1862); Andrew Johnson, presidente de la nación (1868); y William Belknap, secretario del departamento de la guerra (1876) (1). Además de estos casos, ocurridos ante el congreso nacional, ha habido varios otros en los estados federales. En Nueva York han tenido lugar los de los jueces Barnard y Cardoso de la Suprema Corte y Mc. Cunn de la Corte Superior, en 1872; en Rhode Island, los de dos jueces de la Suprema Corte en 1786 (2); en Ohio, el de Mr. Pease, juez presidente del tercer circuito judicial en 1809 (3) y el de Horacio Jenkis, gobernador del estado de Florida, ocurrido en 1869 (4). No conocemos otros casos, aunque es no sólo posible, sino muy probable, que los haya.

(1) ORDRONAUX, *Op. cit.*, pág. 441.

(2) BRYCE, *Op. cit.*, vol. II, pág. 182.

(3) COOLEY, *Constitutional Limitations*, capítulo VII.

(4) S. S. COX, *Three Decades of Federal Legislation*, pág. 518.



No hemos de ocuparnos detalladamente de todos; pero debemos hacer alguna breve referencia á la doctrina que en ellos se discutió.

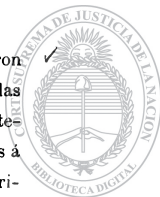
El primer caso que aparece, por orden cronológico, es el de los jueces del estado de Rhode Island. Llamados á apreciar, con motivo del caso *Trevett v. Weedon*, un acto de la legislatura local, lo declararon nulo por inconstitucional. El fundamento de su decisión era que por ese acto se violaba la garantía del juicio por jurados, ofrecida á todos los ciudadanos por la carta colonial entonces vigente. Indignáronse los miembros de la legislatura en presencia de tan digna é independiente actitud de los jueces, creyeron ver en ella un desconocimiento y un desprecio á su autoridad legislativa é iniciaron la acusación contra ellos. El *impeachment*, como era de esperarse, fracasó; pero terminado el periodo por el cual habían sido nombrados los jueces, no fueron reelectos (1), «siendo reemplazados por otros más sumisos que declararon válido el estatuto (2).

Este fué el primer caso ocurrido en los Estados Unidos, desde que se independizaron; pero el primer caso de carácter nacional, en cuanto tuvo lugar en el congreso, fué el de Blount.

Desempeñaba este el cargo de senador por Tennessee y fué acusado en 1797 de estar comprometido en una conspiración que, si no entrañaba propia y rigurosamente una traición,

(1) COOLEY, *Op. et loc. cit.*

(2) BRUCE, *Op. et loc. cit.*



era por lo menos baja y antipatriótica (1). Se sorprendieron cartas suyas en que claramente aparecían comprobadas las intrigas en que estaba complicado, en contra de los intereses de su patria, y los medios poco dignos y honestos á que en su servicio había recurrido. El senado ordenó su prisión, pero luego fué puesto en libertad bajo fianza. Sin embargo, no llegó á conocer de la acusación como tribunal de *impeachment*, porque en 1797 declaró : « que un senador no era acusable por ese precedimiento (*he was not impeached*).

En 1803 tuvo lugar el juicio y condena de Pickering, juez del distrito de New Hampshire. Se formularon contra él diversos cargos encaminados á probar su mala conducta en el desempeño de su cargo. Ahora se cree generalmente que no era responsable porque á aquella época habia perdido la razón. « Esta circunstancia agrió su carácter amable y obscurió sus conocimientos jurídicos. Su acusación ocurrió en un tiempo en que era imposible explicar la condiciones de su mente » (2). En este juicio quedó tácitamente decidido que la remoción podría tener lugar por delitos menores que los expresamente mencionados en la constitución, ó más bien, que un delito menor (*crime loto*), era un alto *misdemeanor* en un juez. Fué juzgado y sentenciado á perder su puesto, sin que concurriera á defenderse, ni personalmente, ni por

(1) SAMUEL S. COX, *Op. cit.*, pág. 584.

(2) Cox, *Op. cit.*, pág. 584.

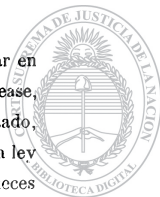


abogado, como que tal cosa no era posible dada la situación en que se encontraba (1).

El tercer caso de juicio político lo provocó Samuel Chase, juez de la corte suprema de Estados Unidos. Había sido uno de los firmantes de la declaración de la independencia norteamericana, representando a su estado nativo de Maryland y figurado como uno de los patriotas revolucionarios más entusiastas y decididos. Desempeñando el cargo de juez en la corte de circuito de Pensylvania, tuvo oportunidad de conocer en asuntos de marcado carácter político. En su tramitación, y acaso dejándose llevar por la vehemencia de sus opiniones partidistas, parece que usó un lenguaje destemplado, y tuvo expresiones inconvenientes contra el presidente Adams. « Su conducta era impropia de un juez » (2). Esta circunstancia dió motivo para que se hiciera moción en el sentido de someterlo a juicio. La indicación fué aceptada; se formularon ocho capítulos de acusación, y el autor de la moción fué nombrado presidente de la comisión de *managers*. La acusación y la defensa fueron igualmente hábiles, — que tanto Chase como los *managers* se habían asesorado de los abogados más eminentes del país. Al fin, tras varias semanas, el senado votó la absolución de Chase. Todos los antecedentes del juicio, declaraciones de testigos, fundamentos de la acusación y de la defensa, etc., fueron publicados en dos volúmenes.

(1) FARRAR, *Op. cit.*, pág. 169, nota.

(2) COX, *Op. et loc. cit.*



En el período legislativo de 1807 á 1808, tuvo lugar en el estado de Ohio una tentativa de juicio político contra Pease, juez presidente del tercer circuito judicial de aquel estado, por haber declarado nulas varias disposiciones de una ley reglamentaria de los deberes y competencia de los jueces de paz, como repugnantes á la constitución nacional y á la de Ohio. Su decisión fué confirmada por mayoría en la corte superior.

Estas sentencias judiciales causaron una inmensa agitación. Se dijo por los partidarios de la legislatura que ellas eran un ataque, no sólo á la sabiduría y dignidad, sino también á la supremacía de la legislatura que había sancionado la ley anulada (1). Respondiendo á este concepto erróneo, en el período de sesiones mencionado, se intentó un *impeachment* contra los referidos jueces; pero la tentativa no tuvo por entonces mayor éxito. Fué renovada y llevada adelante apenas abierto el nuevo período legislativo. Nombróse una comisión que investigara la conducta de los jueces y formulara los capítulos de acusación; cumplidos todos los trámites del procedimiento parlamentario, dictóse al fin sentencia absolutoria á favor de los jueces acusados.

El juez Peck fué acusado en 1826 bajo la inculpación de cargos semejantes á los que fundaron el *impeachment* de Chase, y como en el de éste, su absolución fué pronunciada por el senado después de la tramitación del caso. Su juicio es

(1) COOLEY, *Op. cit.*, 195, nota.



más famoso por las personas que intervinieron en él, como abogados y jueces, y por el momento en que se verificó, que por las causas mismas en que se fundó. Conviene recordar que habiendo Mr. Benton, que era entonces senador, tenido que deponer como testigo, no pudo fallar como juez (1).

Vinculado con la guerra de secesión se halla el juicio político del juez Humphreys, que tuvo lugar en 1862. Fué acusado de aconsejar la guerra de secesión; de ayudar á los secesionistas, con su palabra y su acción, pronunciando discursos públicos y organizando expediciones en su favor; de conspirar con Jefferson Davis, de rehusarse á cumplir los deberes de su cargo de juez federal del distrito de Tennessee; de obrar en cambio como juez de la confederación y de haber, en tal carácter, sentenciado a varias personas á prisión y destierro, confiscado los bienes de súbditos leales, etc. « Fué convicto de todos estos cargos, excepto del de confiscación de bienes de un señor Johnson » (2). « Tales cargos, si bien algunos no constituyen delitos acusables bajo la ley de los Estados Unidos, pueden considerarse como que implicaban una traición á la patria », decía cuarenta años más tarde la memoria de la comisión de *managers* en el juicio político de Johnson (3).

Reconocida la culpabilidad de Humphreys, fué separado de su puesto. No concurrió tampoco á defenderse.

(1) Cox, *Op. cit.*, pág. 585.

(2) Cox, *Op. et loc. cit.*

(3) PASCUAL, *Op. cit.*, § 194.

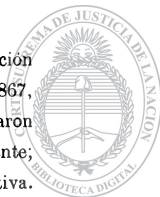
Pero ninguno de estos juicios, con ser alta la investidura pública que tenían los acusados y ser los jueces y abogados los hombres más eminentes del país, tuvo la significación constitucional ni alcanzó la resonancia pública del *impeachment* del presidente Andrés Johnson.

Aunque sumariamente, por las exigencias del tiempo y de la brevedad del presente trabajo, debemos reseñar este juicio político, por la alta resonancia que tuvo y la gran enseñanza que deja.

Andrés Johnson fué llamado á ocupar la presidencia de la república, en su carácter de vice-presidente, á consecuencia del asesinato del Lincoln. Había sido nombrado por el voto del partido republicano; pero no siguió desde la primera magistratura del país, la política que ese partido le señalaba. Si difería de las ideas de Lincoln en cuanto abrigaba rencor contra los *leaders* secesionistas, no eran sus opiniones tan avanzadas como las de los republicanos extremos é intransigentes. La disidencia entre el presidente y su partido, con mayoría absoluta en ambas cámaras del congreso, quedó planteada desde el primer momento, en un terreno que no auguraba soluciones tranquilas.

La oposición obtuvo en la lucha política de 1866, una gran victoria sobre el presidente, y excitados por este hecho, los más ardientes miembros del partido republicano comenzaron á hablar del *impeachment* de Johnson, para poner fin á la lucha; la idea, apenas sugerida, se propagó y halló eco propicio entre los extremos adversarios del presidente. En



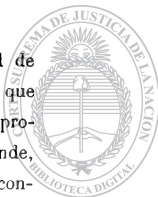


consecuencia, aumentada extraordinariamente la agitación pública, apenas reunido el congreso el 7 de febrero de 1867, dos representantes de Missouri, Loan y Kelso, procuraron hacer pasar una proposición de *impeachment* al presidente; la obstrucción parlamentaria hizo fracazar su tentativa. Pero aquel mismo día, antes de terminar la sesión, Mr. Ashley, del Estado de Ohio, suscitó una cuestión de privilegio y formalmente acusó al presidente de altos crímenes y delitos (*high crimes and misdemeanors*). « Lo acuso, dijo Ashley, de usurpación de poder y violación de la ley, por usar corrompidamente (*corruptly*) del poder de nombramiento (*appointing power*), del de perdón y veto; por haber corrompidamente dispuesto de la propiedad pública de los Estados Unidos, y por haber fraudulentamente intervenido en las elecciones y realizado actos que en el concepto de la constitución, son altos crímenes y delitos (*high crimes and misdemeanors*).

Los cargos de Ashley eran graves, pero ni causaron gran impresión en la cámara ni alarmaron al país; es que había en ellos una gran exageración y no podían ser substanciados ni por evidencia legal ni por testimonio respetable de ninguna clase (1).

Los cargos formulados fueron, sin embargo, pasados á la comisión judicial (*Judiciary Committee*) de la cámara, con recomendación de que hiciera un amplio examen de toda la

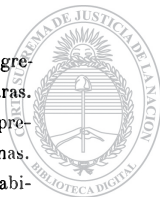
(1) JAMES G. BLAINE, *Twenty years of Congress*, vol. II, pág. 342.



conducta política del presidente Johnson, y con facultad de oír testigos, tomar declaraciones, y practicar todo lo que juzgara conveniente á los efectos del caso. La comisión procedió á cumplir su encargo, pero su tarea fué tan grande, que el 24 de marzo, al expirar el periodo de sesiones del congreso, debió significar á la cámara que, á pesar de toda la labor desplegada, no había sido posible dar término á su tarea, por lo que no se hallaba en situación de aconsejar á la cámara la adopción de ningún procedimiento ulterior. La minoría de la comisión, por órgano de Mr. Roger, representante demócrata, expresó su opinión de que debía darse todo por terminado, por cuanto no se había probado uno solo de los cargos y por cuanto los testimonios recibidos eran de tal naturaleza, que cualquier corte de justicia común los rechazaría. El informe de la mayoría, sin embargo, fué entregado en custodia al secretario de la cámara, como una notificación de que la investigación debería ser seguida por el congreso siguiente (1).

Era de esperarse, y así se creyó por un momento, que en vista de la ineficacia de esta primera tentativa para demostrar la culpabilidad del presidente, sus adversarios desistirían de llevar adelante el *impeachment*. No sucedió así, empero, y apenas reunido el nuevo congreso en 7 de marzo, el mismo Mr. Ashley hizo moción, que fué aprobada, para que la comisión judicial prosiguiera su interrumpida tarea, con la

(1) JAMES G. BLAINE, *op. et loc. cit.*



misma amplitud de facultades que antes tuviera y con el agregado de que podría funcionar durante el receso de las cámaras.

Fueron examinados noventa y cinco testigos, y la expresión de sus declaraciones ocupaba mil doscientas páginas. La tarea de la comisión había sido inmensa, pero la culpabilidad del presidente no resultaba fundada sino en rumores públicos. Los miembros de la comisión se dividieron y formularon tres despachos. El de la mayoría, firmado por cinco republicanos, concluía proponiendo el *impeachment* del presidente Johnson; el segundo, firmado por dos republicanos, se pronunciaba en contra de esta medida; el tercero, en fin, consignaba la protesta que ante la cámara y el país formulaban los dos demócratas miembros de la comisión judicial (1). Resolvióse por la cámara, que sólo dos discursos se pronunciarían, el de Mr. Boutwell por la mayoría, el de Mr. Wilson por la minoría: la resolución apenas si fué objetada. El informe de Mr. Boutwell perdió mucho de su prestigio á pesar de la habilidad con que estaba hecho, á consecuencia de que el presidente de la comisión y otro miembro republicano de la mayoría, no concurrieron á la sesión. Con estos antecedentes, el resultado de la votación pudo preverse. Ella se tomó en 7 de diciembre de 1867, en medio de una inmensa agitación; 108 votos estuvieron por la no acusación, 57 por la afirmativa. Todos los votos de la afirmativa los dieron representantes republicanos, pero una gran mayo-

(1) DE CHAMBE . *Le pouvoir exécutif aux Etats-Unis*, pag. 320.



ria de ellos acompañó á los demócratas por la negativa.

Así falló la primera tentativa de acusación y juicio político contra el presidente Jhonson.

Pero tan hondamente se hallaba arraigada en el espíritu de sus adversarios la convicción de que su remoción de la presidencia era una necesidad, y tan intensos eran, por otra parte, los apasionamientos que la lucha habia producido, que la idea del *impeachment* quedó flotando en la atmósfera para ser de nuevo lanzada en cuanto se produjera el menor incidente susceptible de hacerla prosperar. El hecho ocurrió bien pronto y «los profetas de la paz fueron defraudados en sus esperanzas y predicciones» (1). Una nueva tentativa de juicio político iba á formularse, y esta vez con mayor éxito. Veamos sus causas inmediatas, puesto que conocemos ya sus fundamentos remotos.

Al recibirse Johnson de la presidencia, conservó los secretarios de estado que tenia Lincoln. Entre ellos se contaba Mr. Stanton, secretario en el departamento de guerra. En el curso de la administración, por circunstancias de índole diversa, políticas sobre todo, desapareció por completo la mutua confianza y el general acuerdo que debe existir entre un presidente y sus ministros. Johnson significó entonces á Stanton «que motivos públicos de grave carácter lo obligaban á decirle que su renuncia le sería aceptada». Stanton contestó inmediatamente, «que motivos públicos de grave carácter,

(1) BLAINE, *op. et vol. cit.*, pág. 349.



lo inducían a continuar al frente de su departamento y a no renunciar hasta la reunión del próximo congreso ».

En presencia de tal situación, el presidente suspendió a Stanton y nombró en su reemplazo al general Grant en carácter de interino.

Stanton acató la resolución, pero protestó contra ella desconociendo derecho al presidente para dictarla, sin causa legal y acuerdo del senado. Esto ocurría en agosto. En diciembre, el presidente, cumpliendo una disposición de la ley que regló la conservación de los cargos públicos y la forma de su provisión (*Tenure of Office Law*), comunicó al senado la suspensión de Stanton y sus fundamentos. Contra todas las consideraciones de orden constitucional y político que en esta emergencia daban la plena razón al presidente, el senado declaró en febrero 13 de 1868, «que no concurría con su acuerdo a la suspensión de Mr. Stanton del cargo de secretario de la guerra ».

Era la primera vez en la historia de Estados Unidos que un empleado personalmente no grato al presidente, y de quien desconfiaba, le era impuesto como uno de sus consejeros confidenciales en la administración del gobierno. El senado resultaba en error, considerando esta cuestión *prima facie*, ó del punto de vista de la expresión de opiniones por parte de sus miembros ó referido al criterio que puede suministrar la historia de las administraciones posteriores (1).

(1) BLAINE, *Op. et col. cit.*, pág. 354.



La resolución del senado colocaba al presidente en esta disyuntiva: ó aceptaba á su lado, como consejero, un hombre que contrariaba sus miras, que combatía su politica, que hacia causa común con los republicanos extremos, sus adversarios intransigentes, ó «ejerciendo su indiscutible derecho constitucional, lo separaba de su puesto» (1). El presidente optó por lo último, y habiendo Stanton vuelto á su departamento á reanudar tranquilamente sus tareas y retirándose el general Grant, el presidente destituyó á Stanton y nombró en su reemplazo al general Lorenzo Thomas, con fecha 21 de febrero de 1868.

La decisión presidencial fué comunicada al senado. Causó asombro en el primer momento, pero la reacción se produjo instantáneamente. El senado formuló una declaración diciendo: «que bajo la constitución y las leyes de los Estados Unidos, el presidente no tenia poder para remover al secretario de la guerra y para encargar á otra persona del desempeño interino de los deberes de aquel cargo ».

El senado no podia ir más allá, y no fué; pero otra cosa debía suceder en la cámara de representantes, donde la mayoría republicana, excitada y llena de pasión, resolvió intentar una nueva acusación contra Johnson. La moción que con tal objeto se hizo, pasó á la comisión de reconstrucción. Al dia siguiente, Mr. Taddeus Stevens, presidente de la comisión, informó favorablemente y sugirió la idea de que fuera

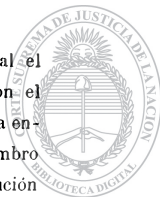
(1) Cox, *Op. cit.*, pág. 582.



votada sin discusión. El debate se hizo, sin embargo ; varios representantes usaron la palabra, pero á pesar de los esfuerzos de los demócratas, los procedimientos fueron rápidamente llevados. Y así, el 24 de febrero, la cámara votaba por 128 votos contra 47, la siguiente resolución: «Que Andrés Johnson, presidente de los Estados Unidos sea acusado por delitos y crímenes cometidos en el ejercicio de sus funciones». Decidida la acusación, se anunció el hecho al senado y se nombró la comisión que había de preparar los capítulos de acusación. Presentados los cargos, fueron debatidos y aprobados todos; hecho esto, se nombró por votación secreta los *managers* del *impeachment*.

El 5 de marzo tuvo lugar la presentación solemne de cargos ante el senado por la comisión de *managers*, en nombre de la cámara de representantes. Oída la acusación, el senado postergó su sesiones hasta el 13. En esta sesión los abogados del presidente solicitaron cuarenta días para preparar la defensa: el plazo se consideró exagerado, y fué limitado á diez días, dentro de los cuales se pensó que el presidente podía fácilmente preparar su réplica. El 23, la defensa formula sus argumentos; al día siguiente los *managers* replican y, finalmente, se fija el 30 para que comience el juicio.

Había en la opinión una expectativa inmensa. Se iba á juzgar por primera vez al presidente de la gran república del norte, bajo la inculpación de crímenes y delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones. El juicio tenía lugar en el recinto histórico del senado nacional. Funcionaba este alto cuerpo



como tribunal supremo. Ocupaba el sillón presidencial el presidente de la suprema corte de Estados Unidos, con el doble prestigio de su investidura y de su ciencia. Estaba entre los acusadores el Judge Bingham, varias veces miembro del congreso, ex-ministro diplomático, etc., de rara elocución y profundos conocimientos históricos; el gobernador Boutwell, de temperamento ardiente, pero sobrio de juicio, llegado desde humilde origen hasta las más altas posiciones políticas, por su energía, sus talentos y sus virtudes; James Wilson, «cuya memoria sobrevive como la de un hombre de infatigable y admirable habilidad legal»; James Williams; el general Logan; el general Butler y Thaddeus Stevens: las personalidades culminantes de la cámara por su figuración anterior, por su ciencia, por la integridad de sus caracteres, por la alta elocuencia de su palabra, puesta ahora al servicio de una causa que los apasionaba. Pero si la acusación estaba en tan buenas y hábiles manos, la defensa no quedaba atrás, — que en los bancos para ella reservados se sentaban Henry Stanbery, que « como abogado y estadista no ha tenido igual en treinta años en el foro americano » (1) y que acababa de renunciar su puesto de *Attorney general* para hacerse cargo de la defensa; Benjamin R. Curtis, el gran abogado y juez, en la plenitud vigorosa de sus facultades, claro, preciso, sencillo en su palabra « pero con tal riqueza de ciencia, con tanta dignidad de carácter y con tan profunda intensidad de sentimiento en

(1) Cox, *Op. cit.*, pág. 387.



la expresión, que atrajo el aplauso y la admiración de cuantos alcanzaron la felicidad de escucharlo » (1); William M. Evarts, abogado eminente, de alta y famosa figuración en el foro, orador de « dicción afluente, elegante en sus maneras, con todas las prendas y todas las gracias que conquistan y encadenan un auditorio » (2), y finalmente Mr. Groesbeck, favorablemente conocido por su figuración anterior y cuya argumentación final en el *impeachment* le dió una honrosa reputación como abogado.

Bajo direcciones tan autorizadas y hábiles, así la acusación como la defensa, y con la pasión política que se cruzaba, dando vida extraordinaria á la escena, conmoviendo la opinión entera del país, y turbando con su influencia la serena imparcialidad del tribunal, puede fácilmente imaginarse el interés que despertaría el juicio. La barra estaba atestada, y el pueblo suspenso á la espera del fallo, mientras el presidente, tranquilo, anoticiado de los menores detalles, seguía desde su alto puesto dirigiendo los destinos de la gran nación.

El debate puede decirse que se concretó á este punto : si, de acuerdo con los términos de la ley, *The tenure of office Law*, antes recordada, el presidente podía remover á un secretario de estado. No interesa á nuestro objeto reseñar esa grande y memorable discusión, en que de una y otra parte se argumentó con suprema habilidad, en el terreno constitu-

(1) BLAINE, *Op. et vol. cit.*, pág. 364.

(2) BLAINE, *Op. et vol. cit.*, pág. 365.

cional y político. Debemos, recordar en cambio que en el curso de ella fueron rechazados varios testigos presentados por la defensa y prueba ofrecida para demostrar la lealtad patriótica del presidente en varios de los actos de que era acusado, así como la participación en ellos de Stanton y otros de sus adversarios. Pero para dar una muestra del ardor con que el debate se sostuvo, creemos oportuno reproducir las palabras finales de Boutwell por la acusación y de Stanbery por la defensa.

Boutwell terminó su discurso diciendo : « La cámara de representantes ha presentado este criminal ante vuestra barra con una igual confianza en su culpabilidad y en vuestra disposición á administrar exacta justicia entre él y el pueblo de los Estados Unidos. No concibo su absolución ; ella es imposible ; el pueblo de los Estados Unidos de América no tolerará jamás que un poder ejecutivo usurpador, rompa las seguridades que la constitución ha proveído para la libertad. La causa de la república, señores senadores, está en vuestras manos ; vuestro veredicto de culpabilidad será la paz para nuestro querido país ».

Mr. Stanbery, después de recordar la integridad del presidente y su lealtad á la constitución y al país, con la autoridad que le daba su conocimiento personal é íntimo de aquel magistrado, terminó su discurso con estas palabras : « Pero, si, como no puedo creer, señores senadores, según se ha dicho aquí abiertamente y casi con sanción oficial, vuestros votos están ya convenidos y la suerte del presidente está





jugada, entonces, que no se pronuncie la sentencia en este recinto del senado. No, aquí donde nuestro Camilo en la hora de nuestro mayor peligro, encontró y venció sólo los enemigos de la República; no aquí, donde él se conservó fiel entre los fieles; no aquí, donde peleó la buena batalla en favor de la unión y de la constitución; no en esta cámara cuyos muros conservan aún el eco de aquella voz de clarín que en los días de mayor peligro llevaba esperanzas y consuelo á los corazones desalentados, fuerte como un ejército con su banderas! No, aquí no! Buscad, mejor, el recinto más oscuro y más triste en los subterráneos de este capitolio, donde la luz alegre del día jamás entra! Erigid el altar é inmolad allí la víctima »!

Al fin, agotado el debate, el senado se reunió por última vez, como corte de *impeachment* el día 26 de mayo. Se resolvió que se votara primeramente el último capítulo de acusación, que era el que, puede decirse, compendia todos los anteriores. La votación arrojó este resultado: 35 senadores habían votado por la culpabilidad del presidente; 19 por la negativa. Como la constitución requiere dos tercios, el presidente quedaba absuelto. Un voto decidió la cuestión. El senador que lo dió podría decir con razón que salvó para siempre en los Estados Unidos la gran institución del juicio político, del único peligro serio que ofrece.

El juicio terminó y Andrés Johnson pudo terminar su período legal de gobierno. ¿Qué significado tiene su absolución y cuáles fueron las causas reales que la motivaron?

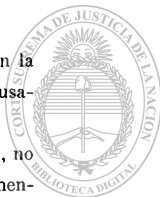


El presidente fué acusado, en suma, de haber violado *The Tenure of office Law*; de haber conspirado con Lorenzo Thomas para violarla; de haber consultado al general Emery para ver si, independientemente del general en jefe del ejército, él podría darle órdenes para ayudarlo en su propósito de burlar esa ley, y, finalmente, de haberse expresado del congreso en discursos públicos, en términos inconvenientes y despreciativos. El cargo de conspiración con el general Thomas resultó no sólo insostenible sino trivial, así como el que se refería a la consulta al general Emery. El cargo de haber hablado despreciativamente del congreso, era risueñamente contestado en la opinión con el hecho de que, por mucho malo que el presidente hubiera dicho, jamás alcanzaría a la mitad de los insultos que contra él se habían pronunciado en el congreso (1). Los discursos del presidente eran, sin duda, de gusto muy discutible, podían haber sido impropios del primer magistrado de los Estados Unidos; pero el historiador no los considera ni crímenes ni *misdemeanors* (2).

El único cargo serio que quedaba en pie, era el relativo a la violación de « *The Tenure of office Law* ». Por ella estaba mandado que los empleados nombrados con acuerdo del senado, debían ser removidos en igual forma; y que los secretarios de estado debían permanecer en sus puestos por todo el término del periodo presidencial. Johnson, a pesar de estas disposiciones, y por las razones ya esbozadas, había destitui-

(1) BLAINE, *Op. et vol. cit.*, pág. 378.

(2) Cox, *Op. cit.*, pág. 583.

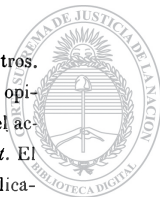


do á Stanton. Había, pues, una violación de la ley, y en la convicción de su culpabilidad, la cámara votó su acusación (1).

Pero al debatirse el punto, las opiniones se dividieron, no sólo en la apreciación de la constitucionalidad de la ley mencionada, y en la interpretación de sus alcances, sino en cuanto al hecho de si un vice-presidente llamado á ejercer las funciones de presidente, está obligado á conservar los ministros de su predecesor hasta la terminación de su periodo, ó si tiene derecho para removerlos, considerando su gobierno como un nuevo periodo presidencial. Si Johnson era un simple continuador de Lincoln, no podía haber removido á Stanton, supuesta constitucional la ley discutida; si se lo consideraba como un presidente nuevo, distinto, podía hacerlo. Y como si todo esto no bastara para complicar la cuestión, se agregaba esta otra circunstancia: Stanton había sido nombrado secretario de la guerra en el primer periodo presidencial de Lincoln; reelecto éste, no había mediado nuevo nombramiento; Stanton había seguido desempeñando su cargo sin ser confirmado oficialmente. En tales circunstancias, ¿podía ser removido por Johnson?

No sólo los amigos y adversarios de Johnson encaraban la cuestión con criterios opuestos, sino que entre los mismos republicanos extremos y ardientes partidarios del *impeachment* hubo quienes creyeron inconstitucional la ley y recono-

(1) DE CHAMBRUN, *Op. cit.*, pág. 330.



cieron el derecho del presidente para remover sus ministros.

La cuestión era, sin duda, ardua, y la divergencia de opiniones se explica sin esfuerzo. Pero, indudablemente, el acto de Johnson no podía dar base para un *impeachment*. El *Tenure of office Law* contenía cláusulas de imposible aplicación, sin violentar la estructura institucional del gobierno norte americano, y tan cierto es esto, que un año más tarde, pasadas las circunstancias que sugirieron su sanción, aquella ley fué derogada y el presidente recuperó su libertad para la remoción de sus consejeros.

He ahí una de las causas de la absolución de Johnson.

En segundo lugar, como ha dicho Blaine, el presidente fué acusado por una serie de *misdeemeanors* y juzgado por otros (1). La pasión política exageró la gravedad real de sus faltas; los republicanos consideraron su conducta como una verdadera apostasia, como una traición al partido que le había dado con sus votos el puesto que ocupaba, y en el ardor de la lucha vieron grandes crímenes, donde sólo había errores que las mismas circunstancias anormales del país y la situación política de los partidos, bastaba á excusar.

La defensa y la acusación apreciaron, por otra parte, con diferentes criterios la naturaleza de los actos susceptibles de fundar un *impeachment*. El general Butler, hablando por los *managers*, dijo: «nosotros definimos como susceptible de fundar una acusación, todo crimen ó *misdeemeanor* que en

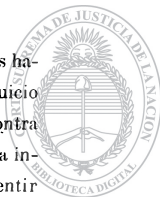
(1) BLAINE, *op. et col. cit.*, pág. 376.



su naturaleza ó consecuencias resulte subversivo de algún principio fundamental ó esencial del gobierno ó *altamente perjudicial al interés público*; y esto puede consistir ó en una violación de la Constitución, de la ley, del juramento oficial ó del deber, ó en un acto realizado ú omitido, ó sin violar una ley positiva, en el abuso de poderes discrecionales por móviles ó para propósitos inconvenientes (*for improper motives or for any improper purpose*).

Era, sin duda, llevar demasiado lejos la doctrina. Rebatíendola, el juez Curtis dijo: « Cuando la constitución habla de traición, cohecho y otros graves crímenes y delitos (*high crimes and misdemeanors*) entiende incluir solamente graves ofensas criminales contra los Estados Unidos, declaradas así por alguna ley de los Estados Unidos, existente al tiempo en que los hechos fueron realizados. *Noscitur a sociis*. Graves crímenes y delitos! tan graves que puedan figurar al lado de la traición y el cohecho ». Era también, indiscutiblemente, limitar demasiado el alcance del poder de *impeachment*, que bajo la constitución de Estados Unidos tiene y debe tener una mayor amplitud que la que el concepto de Curtis le marcaba. Blaine ha dicho que la doctrina de este último estaba autorizada por el hecho de que en las acusaciones contra Blount, Pickering, Chase, Peck y Humphreys, los cargos formulados contenían criminalidad (1); pero como antes ha podido verse, no fué así.

(1) BLAINE, *op. et vol. cit.*, pág. 381.



Finalmente, no debe olvidarse que las circunstancias habían cambiado cuando la sentencia se pronunció. El juicio se había iniciado en medio de una excitación inmensa contra el presidente, pero ella fué poco á poco calmándose y la influencia benéfica del procedimiento anglo-sajón se hizo sentir amortiguando las pasiones (1), de tal modo que cuando alguien, en el senado, invocó el voto de la opinión nacional condenatorio de Johnson, un senador pudo decir estas hermosas palabras: « El presidente no está en juicio ante el pueblo sino ante el senado; y yo me consideraría indigno de ocupar un lugar entre los hombres honrados si el temor de la reprobación pública y el deseo de asegurarme el favor popular me hicieran faltar á las convicciones de mi espíritu y de mi conciencia ».

En esa situación, dadas las opiniones de los mismos republicanos respecto de la naturaleza de las ofensas susceptibles de fundar un *impeachment* por una parte, y respecto al carácter constitucional de los cargos más serios que contra Johnson se formularon por otra, es que se tomó la votación.

Su resultado, pues, nos significaba, ni podía significar el rechazo por el senado de la doctrina sostenida por Stevens y Butler ni la aceptación de la que habia desarrollado Curtis; si esta sola hubiera sido la causa de disidencia podria decirse eso, pero ella estaba vinculada con otras igualmente fundamentales y que fueron discutidas con mayor ardor durante el juicio.

(1) DE CHAMBERLAIN, *Op. cit.*, pág. 332.



Prueba, si, el resultado de este juicio, el profundo sentido político y la alta previsión patriótica de los estadistas norteamericanos, que absolviendo á Johnson se sustrajeron á las influencias de la pasión política y mostraron que, por grandes que sean las exigencias é imposiciones de la disciplina partidista, donde hay el concepto claro del deber público y el sentimiento de las responsabilidades históricas, el juicio político no será ni podrá ser arma de lucha ni instrumento de odios, sino lo que la constitución ha querido que sea : garantía de buena y honrada administración.

Ese es el rasgosaliente que nosotros vemos en la absolución de Johnson. Ella deja por eso mismo una gran enseñanza: fracasada la tentativa de remover á Johnson difícilmente volverá en los Estados Unidos á esgrimirse como arma de lucha política: la experiencia está hecha, y los partidos norteamericanos no olvidan las lecciones que reciben.

Pero si atribuimos este alcance al voto del senado no llegamos ni podemos llegar á la conclusión de De Chambrum. No creemos que el poder ejecutivo de los Estados Unidos quede por ese hecho completamente independiente y que el congreso no pueda contar con el *impeachment* para someterlo á su jurisdicción y responsabilizarlo por sus actos (1); creemos simplemente que, por móviles y para propósitos puramente políticos, el *impeachment* no será eficaz; pero no dudamos de su eficacia, no sólo para el caso de perpetración de un delito

(1) DE CHAMBRUM, *Op. cit.*, pág. 344.



previsto por la ley, sino para el caso de culpabilidad manifiesta en el desempeño de un cargo y en el cumplimiento de los deberes públicos que él impone.

La absolución estableció, por otra parte, que el *impeachment* no tiene por objeto asegurar la cooperación del congreso con el ejecutivo (1). Podrán uno y otro diferir radicalmente en política y en la apreciación de los asuntos públicos, pero mientras no haya un cargo probado contra el presidente, no habrá motivo suficiente para su remoción.

Por lo demás, el juicio de la historia es favorable a Johnson y a su absolución (2).

Posteriormente al caso de Johnson, sólo han ocurrido el de varios jueces del estado de Nueva-York, juzgados con arreglo al procedimiento y ante el tribunal especial que la constitución de aquel estado tiene organizados para tales ocasiones; el de Horacio Jenkis, gobernador de Florida, que terminó por el desistimiento de la asamblea, y el del secretario de la guerra, William Belknap, que renunció el cargo al votarse la acusación, por cuyo motivo el juicio no se llevó a cabo.

Con estos datos podemos concluir diciendo: que en Estados Unidos, el juicio político, cuando ha querido ser usado como arma de partido, ha fracasado — (el caso de Johnson); — cuando ha sido empleado para coartar la independencia de

(1) BRYCE, *Op. cit.*, vol. I, pág. 283.

(2) Puede verse: MILLER, *Op. cit.*, pág. 127; BLAINE, *Op. et col. cit.*, pág. 376; COX, *Op. cit.*, pág. 587 y siguientes.

la justicia, removiendo jueces integros é imparciales, ha fracasado también (casos de los jueces de Ohio y Tennessee), pero cuando ha sido dirigido contra funcionarios culpables ó incapaces ha sido perfectamente eficaz, terminando en su remoción (Pickering y Humphreys), ó provocando su renuncia (Belknap) ó su separación en otra forma (Blount). 1



CAPÍTULO IV

LEGISLACIÓN ARGENTINA



SUMARIO : — I. Plan de exposición. Época colonial : el juicio de residencia : sus diferencias con el juicio político. — II. Período revolucionario y de organización nacional. Ensayos constitucionales: disposiciones que consagran sobre esta materia. — III. Congreso general constituyente de 1853 : discusión sobre el artículo 41. — Su reforma por la constitución de 1860. Su explicación y comentario por el « Redactor de la comisión » y el « Informe » de la misma. — IV. Disposiciones de la constitución actual sobre el juicio político : su semejanza con las de Estados Unidos y su comentario por el de esta última. — La sentencia ; destitución é inhabilitación ; opinión del doctor Montes de Oca. Antecedentes históricos y fundamento político de esa cláusula. — VI. Constituciones provinciales. — VII. Casos de juicio político y su resultado.

I

Después de haber expuesto, con referencia al juicio político, lo que el doctor Joaquín V. González ha llamado el elemento jurídico de la constitución argentina (1), debemos ahora ocuparnos de su elemento histórico, y de la explicación del texto constitucional.

(1) GONZÁLEZ, *Manual de la constitución argentina*, número 7.



En ese concepto, y respondiendo al plan general de estudio que esbozamos en la introducción a este trabajo, y por las razones que allí se expresan, comenzaremos la exposición de la legislación argentina por el juicio de residencia de la época colonial, para continuar con los antecedentes históricos del periodo revolucionario, los primeros ensayos constitucionales de la nación, el texto de la constitución y su comentario, y concluir con la legislación de las provincias argentinas sobre esta misma materia.

El juicio de residencia es el que tenía por objeto averiguar la conducta oficial de un juez, corregidor, alcalde mayor ú otro funcionario público durante la administración de su oficio (1), ó la cuenta que toma un juez a otro como corregidor ó alcalde mayor ú otra persona de cargo público, de la administración de su oficio por aquel tiempo que estuvo a su cuidado y el proceso ó autos formados al residenciado (2).

Así han definido el juicio de residencia, Alcubilla y Escribhe respectivamente, refiriéndolo en especial a la legislación española. Considerándolo ya en su aplicación a las colonias americanas el doctor Joaquín V. González lo ha definido, entre nosotros, en los siguientes términos : « Era una investigación hecha por los jueces sobre el desempeño de los oficios de virreyes, gobernadores, magistrados, cuando abandonaban ó concluían sus oficios ; y se fundaba en el principio de

(1) ALCUBILLA, *Diccionario de administración*, tomo IV, pág. 511.

(2) ESCRIBHE, *Diccionario de legislación y jurisprudencia*, tomo IV, pág.



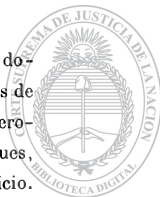
responsabilidad inherente á toda función de gobierno, y como un freno necesario para obligarlos á estar atentos y ajustados á sus deberes » (1).

El juicio de residencia estaba ya incorporado á las leyes y prácticas administrativas de España cuando se verificaron el descubrimiento y colonización de América. Los alcances, efectos y formas de procedimiento de aquel juicio habian sido reglamentados minuciosamente por numerosos autos, decretos y pragmáticas, tan pronto confirmatorios como derogatorios de los anteriormente dictados. Todo ello forma un cuerpo de legislación complicado y curioso, pero que ha perdido su interés en razón de no existir ya en la América independiente el juicio de residencia de la época colonial, y de haber sido suprimidos en España, en 1799, á consecuencia de que eran muy onerosos á los pueblos y no resultaba de ellos utilidad alguna, por más que fuera laudable el propósito que presidió su creación (2).

La existencia de aquella rica y prolija legislación no fué, sin embargo, inconveniente para que el juicio de residencia, en su aplicación á las colonias de América fuera, como todas las demás materias de gobierno y administración, especialmente reglamentado por las leyes de Indias. Las necesidades de la administración colonial exigian disposiciones que acaso no habria sido posible establecer con un carácter general para todos los dominios de la corona española. De manera,

(1) GONZÁLEZ, *Op. cit.*, número 503.

(2) ALCUBILLA, *op. et loc. citatos.*



pues, que el juicio de residencia en América se hallaba do-blemente legislado, en el sentido de que las leyes propias de España quedaban vigentes en cuanto no hubieran sido dero-gadas ó modificadas por alguna ley de Indias. Debemos, pues, referirnos á ambas para dar una breve idea de aquel juicio.

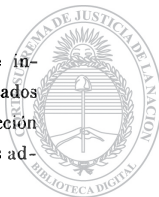
Puede decirse que todos los funcionarios de la administra-ción se hallaban sujetos á ser residenciados. Lo estaban en efecto los virreyes, los oidores, por razón « de lo que se hubiere determinado en negocios que el virrey llevase al acuerdo por voto consultivo, sin embargo de haberlo ejecu-tado sin su parecer » (1), los presidentes, gobernadores, alcal-des mayores, corregidores, alguaciles mayores y sus tenien-tes y cualesquiera otros ministros (2); los correos mayores, re-gidores fieles ejecutores, visitadores de Indias « sobre el uso de sus comisiones y si han guardado las instrucciones y or-denanzas hechas para el buen tratamiento de los indios », los repartidores de obraje y granas, tasadores de tributos de in-dios, alcaldes ordinarios, regidores y otros oficiales de conce-jos y ciudades y todos los demás que hubieren adminis-trado justicia en cosas públicas (3).

La real cédula de 24 de agosto de 1799, expedida á conse-cuencia de presentaciones hechas por los virreyes de Nueva Granada y Nueva España, limitó el número de funcionarios sometidos á residencia á los virreyes, presidentes, goberna-

(1) *Recopilación de Indias*, libro V, título XV, ley 2ª.

(2) *Recopilación de Indias*, libro V, título XV, ley 29.

(3) *Recopilación de Indias*, libro V, título XV, ley 15.



dores políticos y militares, gobernadores-intendentes ó intendentes-corregidores, entendiendo que para los empleados de una jerarquía inferior á los nombrados, bastaba la acción controladora y la vigilancia inmediata de sus superiores administrativos (1).

El juicio de residencia tenía lugar ordinariamente á la terminación del desempeño de un cargo. Debía tomarse también al efectuarse la traslación del funcionario de un empleo á otro, tratándose de los presidentes, oidores, alcaldes y fiscales del crimen, etc. (2). Antes de la terminación de la función pública no era posible tomar residencia, sino en el caso de mediar causas graves, que debían ser comunicadas al consejo de Indias, y cuando de la dilación en proceder pudieran resultar «inconvenientes notables en el gobierno y administración de justicia » (3). La real cédula antes nombrada estableció que la residencia se tomaría cuando se verificase la elección de sucesor para los cargos que mencionaba (4).

Tratándose de alcaldías mayores, concedidas por una ó más vidas, la residencia debía ser tomada cada cinco años, por la persona á quien el rey, presidente, ó audiencia del distrito confiase esa misión (5).

El juicio debía tener lugar en el lugar ó ciudad principal

(1) Art. 1.º de la Ordenanza mencionada.

(2) *Recopilación de Indias*, libro V, título XV, ley 3.ª.

(3) *Recopilación de Indias*, libro V, título XV, ley 18.

(4) Artículo 2.º.

(5) *Recopilación de Indias*, libro I, título V, ley 16.



de la provincia en que el residenciado hubiera ejercido sus funciones (1). Así se facilitaban la acusación y la defensa, y se ponía al juez en situación de formar su criterio con más acierto y seguridad.

La Audiencia debía determinar, atendidas la categoría del funcionario y las circunstancias de cada caso, si el juez de residencia sería letrado ó lego, aconsejándose la designación de un oidor para los casos de mucha importancia. El derecho de hacer el nombramiento correspondía al virrey ó presidente (2).

La real ordenanza de 1799 declaró que el nombramiento de los jueces de residencia, correspondía al presidente ó gobernador del consejo, salvo para las residencias del virrey y otros altos funcionarios; para tales casos la Corona se reservaba á perpetuidad el derecho absoluto de hacer esa designación (3). Á la Corona debía mandarse anualmente una lista de las personas particulares á quienes podían nombrarse como jueces de residencia (4).

Nombrados los jueces de residencias, debían proceder inmediatamente á pregonarlas y anunciarlas, de manera que todos los súbditos, y en especial los indios, pudieran conocerlas y concurrir á exponer sus quejas (5). Los jueces de residencia debían prestar el juramento establecido por las

(1) *Recopilación de Indias*, libro V, título XV, ley 17.

(2) *Recopilación de Indias*, libro V, título XV, ley 21.

(3) Artículo 2°.

(4) *Recopilación de Indias*, libro V, título XV, ley 26.

(5) *Recopilación de Indias*, libro V, título XV, ley 28.



leyes, tendente á asegurar el fiel y honrado cumplimiento de sus deberes (1). Debían ir acompañados de un escribano que pregonase la residencia é hiciese toda la información que pudiese respecto á las quejas que se formularan, para que « la pesquisa é información de todo traiga al juez de residencia y lo junte con lo otro que por él se hiciese, para que de todo se informe de la verdad y reciba el descargo que de ello se diese, y lo provea conforme á justicia como lo está mandado » (2).

En el desempeño de su misión, estaban obligados á observar todas las instrucciones que se les hubiese dado á tal objeto, y « durante el tiempo que tuviesen el cargo á usarlo bien y fielmente, guardando nuestro servicio y derecho á las partes » (3). Ante el juez de residencia, todos los súbditos podían concurrir á expresar sus quejas y reclamos. Las denuncias debían ser precisas, claras y concretas, con expresión de cosas, hechos y circunstancias (4). Si no aparecía culpabilidad plenamente comprobada, el juez debía proceder á examinar testigos y á hacer todas las diligencias que estimase necesarias á la aclaración completa de los hechos (5). En el examen de los testigos, estaba mandado que debían proceder con « sagacidad, cristianidad y prudencia, para que nadie,

(1) *Noctísima Recopilación*, libro VII, título XIII, ley 1^a.

(2) *Noctísima Recopilación*, libro VI, título XIII, ley 5^a.

(3) *Noctísima Recopilación*, libro VII, título XIII, ley 4^a.

(4) *Noctísima Recopilación*, libro VII, título XIII, ley 6^a.

(5) *Noctísima Recopilación*, libro VII, título XIII, ley 7^a.



por temor ó desconfianza, se abstuviera de deponer » (1). Probada la culpabilidad del residenciado, debía ser condenado en cuanto se estimase justo para satisfacción de la parte agraviada, con más la pena que las leyes hubiesen establecido. Tratándose de corregidores y alcaldes mayores que fuesen alcanzados en alguna cantidad por haberla retenido en su poder, así de la real hacienda, como de encomenderos de indios ó doctrineros, estaba ordenado que serían condenados á perpetua privación de oficio y destierro por seis años, sin que pudiera hacerse excepción alguna, y debiéndose ejecutar sus bienes, luego los de sus fiadores, los del oficial que hubiese aceptado la fianza, etc., hasta la reposición total de la suma distraída (2).

Los originales de todo lo actuado debían quedar depositados, bajo secreto absoluto, en la Real Audiencia, y una copia remitirse al Consejo en caso de tratarse de visitas ó residencias á ministros y gobernadores. La real cédula de 1799 determinó que en la forma y realidad de estos juicios se observase lo que disponen las leyes, sin alteración alguna, agregando que los fiscales de lo civil de las audiencias formularían un interrogatorio breve y sencillo, correspondiente á los cargos de los funcionarios que habían de residenciarse, juntamente con las instrucciones á que los jueces debían sujetarse, y que las residencias de los virreyes, presidentes, gobernadores políticos y militares, gobernadores-intendentes

(1) *Recopilación de Indias*, libro V, título XV, ley 32.

(2) *Recopilación de Indias*, libro V, título XV, ley 36.



é intendentes-corregidores habrían de mandarse al consejo. Las demás se resolverían en las audiencias respectivas (1).

Las residencias á los virreyes debían tomarse dentro del plazo de seis meses y antes si fuera posible, sin que los jueces á quienes correspondía tomarlas, tuvieran facultad de dilatar ese término por ninguna razón. Se lo consideraba « bastante para la conclusión del juicio y satisfacción de la causa pública ». Las demandas públicas que con motivo del juicio se formularon contra el funcionario residenciado, debían ser prontamente resueltas, de manera « que desde el día de la presentación al de la pronunciación y notificación de la sentencia definitiva, no haya más términos que seis meses » (2). El término para tomar residencias á los demás funcionarios sujetos al juicio, y para pronunciar sentencia en las demandas que se intentasen contra ellos, era de sesenta días, contados de igual manera (3).

Si las sentencias hubieran sido apeladas, los jueces de residencia no podían proceder á su ejecución, siempre que se tratase de un caso de apelación autorizado por ley, ni tampoco podían tomar conocimiento de las que ante ellos viniesen en apelación sino en los casos expresamente establecidos (4).

Tanto los jueces como los escribanos que los acompañaban debían ser remunerados por sus servicios. La retribución era

(1) Artículos 6° y 7°

(2) *Recopilación de Indias*, libro V, título XV, ley 29.

(3) *Recopilación de Indias*, libro V, título XV, ley 1°.

(4) *Recopilación de Indias*, libro V, título XV, ley 39.



de cuenta del condenado si lo había; en caso contrario su importe era sacado de los fondos de justicia (1).

Las residencias debían verse y resolverse definitivamente por orden de turno, y no podía tomarse conocimiento de una nueva antes de que la otra estuviese concluida respecto del ministro principal y todos sus oficiales (2). Pero un funcionario que hubiese sido residenciado una vez, no podía serlo nuevamente por razón de su conducta en el mismo cargo público (3). El Consejo de Indias debía resolver todas las cuestiones que se suscitaren sobre visitación y residencias.

Finalmente, estaba declarado que ninguno que hubiera ejercido un puesto público podría ser admitido a otro nuevo ni promovido a más alta categoría sin presentación de un certificado de haber sido absuelto en el juicio de residencia (4).

Tal era, breve y sumariamente esbozado en sus rasgos generales, el juicio de residencia de la época colonial, que «los primeros estatutos argentinos mantienen, si bien en forma periódica y más conciliable con la renovación de los cargos» (5).

Las diferencias con el juicio político de la constitución argentina y de la de Estados Unidos, son tan fundamentales y de tan fácil apreciación al simple examen, que nos conside-

(1) *Recopilación de Indias*, libro V, título XV, leyes 41 y 42.

(2) *Recopilación de Indias*, libro V, título XV, ley 25.

(3) *Recopilación de Indias*, libro V, título XV, ley 31.

(4) Real Cédula de 24 de agosto de 1799, artículo 9°.

(5) GONZÁLEZ, *Op. cit.*, número 503.



ramos absolutamente excusados de insistir sobre el particular. Hemos de referirnos, sin embargo, á una de ellas: la referente á sus objetos.

Mientras el juicio político, respondiendo al anhelo de asegurar una buena y honrada administración, se propone la separación de sus puestos de empleados culpables ó incapaces, durante el ejercicio de sus cargos, «el juicio de residencia se hacía al funcionario público español después de haber terminado sus funciones para aplicarle el castigo que mereciera por los delitos que hubiera cometido» (1). Por el uno, pues, se procura garantizar á la sociedad del peligro de la continuación en sus cargos de funcionarios reconocidamente malos; por el otro, simplemente se persigue la represión penal de ese funcionario, á la terminación de su mandato, por los actos delictuosos de que se hubiera hecho culpable. Sólo en casos extraordinarios, como lo hemos recordado, estaba autorizada la residencia, para antes de la expiración de las funciones.

En tal situación es claro que el juicio de residencia, suprimido en España por «oneroso y completamente inútil» (2), no podía reemplazar al juicio político, con ventaja en sus objetivos y con superioridad en su eficacia práctica, á pesar de la opinión contraria del doctor López, que lo consideraba «como un medio no sólo más orgánico, sino muchísimo más prác-

(1) M. A. MONTES DE OCA, *Lecciones de Derecho Constitucional*, tomo II, pág. 283.

(2) ALCUBILLA, *Diccionario de Administración*, tomo II, pág. 511.

tico para castigar debidamente á los mandatarios infieles ó delincuentes » (1).

II

Producido el movimiento revolucionario del 25 de Mayo de 1810, y organizada la primera Junta gubernativa del Río de la Plata, se juzgó conveniente reservar al Cabildo el deber de velar sobre la conducta de los vocales de la Junta y la facultad de removerlos, siempre que no fuera arreglada, con justificación de causa y conocimiento del pueblo.

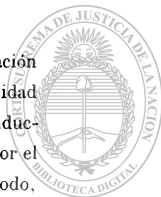
La precaución contenida en estas disposiciones debía frustrarse en el desarrollo de la revolución ante el poder y la fuerza real de la Junta (2). Tanto había acrecentado ésta sus poderes, que por decreto de 17 de octubre de 1810 declaró disuelto el cabildo y procedió á reorganizar, en nombre del pueblo, el tribunal político ante el cual sus miembros deberían ser responsables por el mal desempeño de las funciones que les estaban confiadas.

Las exigencias de la lucha revolucionaria llevan bien pronto á los hombres directores del movimiento, á cambiar la forma establecida de gobierno. La Junta gubernativa desaparece como entidad política ejecutiva, y el primer Triunvirato es organizado. El « Reglamento de la Junta conservadora », promulgado el 22 de octubre de 1811, é inspirado en la



(1) LUCIO V. LÓPEZ, *Curso de derecho constitucional*, pág. 162.

(2) DEL VALLE, *Nociones de derecho constitucional*, tomo I, pág. 153.



exageración de las ideas de Montesquieu sobre la separación de los poderes, consagra, sin embargo, la responsabilidad del poder ejecutivo á la junta conservadora, por su conducta pública (1) y la responsabilidad del poder judicial, por el menor atentado que cometa, en la substancia ó en el modo, contra la libertad y la seguridad de los súbditos (2).

El « Estatuto provisional » de aquel mismo año establece en el artículo 3º el mismo principio de la responsabilidad del triunvirato, por su conducta pública, no ya ante la Junta conservadora que habia desaparecido, sino ante el congreso que debía ser convocado cuando las circunstancias lo permitiesen, ó ante la asamblea general, en caso de que el congreso no se reuniera en los diez y ocho meses siguientes.

El Reglamento dictado en febrero de 1812, fijando las reglas á que debía sujetarse la organización de la asamblea general, cuya convocatoria y propósitos habia fijado el « Estatuto Provisional », reglamentó por los artículos 9, 10, 11 y 12, « el antiguo juicio de residencia, determinando que los casos que ocurran serian de la competencia de la asamblea y que cuando ésta no pueda substanciarlos durante sus sesiones, nombrará una comisión de estado, compuesta de once miembros, de los cuales cuatro serán del ayuntamiento. Esta comisión concluirá los procesos y resolverá las causas que se le designen; sus resoluciones serán apelables ante la primera asamblea siguiente, la cual podrá delegar el conocimiento del

(1) Sección II, artículo 13.

(2) Sección III, artículos 3 y 5.



asunto en otra comisión de siete vocales, de los cuales dos serian de ayuntamiento; las resoluciones de esta última comisión serán irrevocables » (1).

La asamblea general constituyente de 1813, restableció francamente y reglamentó el juicio de residencia.

Una resolución dictada con fecha marzo 9 de 1813 decía : « Discutido el punto sobre la autoridad que debe conocer las causas de estado en que se hallaban comprendidos los individuos que han gobernado las provincias en el superior gobierno de la capital, acordó esta asamblea general que la residencia y demás causas que debían formarse á los individuos indicados sean del privativo conocimiento de la asamblea constituyente » (2).

La competencia y formas de procedimiento de la comisión de residencias fueron establecidas luego por el reglamento de 27 de marzo del mismo año.

La comisión debía nombrar su presidente á pluralidad de votos, y un escribano público para sus sesiones. Todas las personas sujetas á residencia debían comparecer personalmente ó por apoderado ante la comisión mencionada, dentro del término perentorio que en cada caso se establecería, atendidas las distancias. Á los efectos de que todos los pueblos, tribunales, jueces, municipalidades ó ciudadanos que se creyeran con derecho á reclamar por alguna vejación ú ofensa

(1) DEL VALLE, *Op. et col. cit.*, pág. 227.

(2) *Leyes y decretos promulgados en la provincia de Buenos Aires, de 1810 á 1876. Recopilación de Aurelio Prado y Rojas, tomo I, pág. 174.*

particular de los depositarios del poder directivo, pudieran formular sus quejas, debían publicarse edictos anunciando la residencia, para que dentro del término de cuarenta días se presentaran los reclamos. Se reconocía á todo ciudadano el derecho de acusar ante la comisión al funcionario residenciado « por cualquier atentado ó crimen que haya cometido contra los derechos de los pueblos » (artículo 4°); los residenciados serían ó no puestos en seguridad, según lo estimase conveniente la comisión. Para formular los cargos debía pedir al ejecutivo todos los libros de acuerdos y demás papeles que obrasen en sus secretarías, relativos á la administración de los residenciados; recibiría informaciones sumarias, pero estando contestes en su cargo tres testigos, no se requerían más deposiciones á su respecto. Con todos estos antecedentes y datos la comisión procedería á formular los cargos de acusación, debiendo emplazarse al residenciado para que evacuase su confesión. Esta debía recibirse en público, delante de la barra. El reo podría presentar testigos de descargo. Terminada la audiencia, en una ó más sesiones, la comisión deliberaba en secreto sobre la sentencia y notificaba al acusado para que concurriera á oírla. La sentencia era inapelable.

En sesión de 13 de mayo del mismo año, la asamblea de claró « que la comisión nombrada para la residencia de los que habían ejercido el poder ejecutivo de estas provincias desde el 25 de mayo de 1810 tenga en cuerpo el tratamiento de « Excelencia », de oficio y de palabra ».

Pero la constitución unitaria de 1813, que no llegó á san-



cionarse, reaccionando contra esta tradición de la legislación colonial, instituye por primera vez en nuestros ensayos constitucionales, el juicio político, con las formas y los efectos que en la actualidad lo tenemos. Se organizaba por él el sistema bicamarista y se confería á la cámara de diputados el derecho de acusar ante el senado á los miembros del triunvirato y otros altos empleados del gobierno por traición, malversación ó violación de la constitución. El fallo del senado debía limitarse á decretar la remoción y á inhabilitarlos, si lo creyera justo, para el desempeño de todo otro cargo de honor, confianza ó retribuido de la nación. El condenado, por lo demás, quedaba sujeto á juicio y sentencia por la Corte Suprema de justicia, con jurisdicción exclusiva para conocer de tales casos.

Pero esta constitución no llegó á votarse y las mencionadas disposiciones no alcanzaron por lo mismo á entrar en vigencia.

La «Junta de Observación», organizada á raíz del derrocamiento de Alvear, cumpliendo el cometido que se le confirió de redactar un proyecto de constitución, formuló el «Estatuto provisional para la dirección y administración del Estado», promulgado en 1815. Respondiendo al carácter y tendencias del movimiento revolucionario que acababa de producirse, aquel estatuto buscó organizar un poder ejecutivo limitado y que ofreciera garantías eficaces de buen desempeño y leal respeto á las libertades. Y así, independientemente de las numerosas restricciones que estableció tendentes á con-





seguir aquel propósito, declaró « que al asumir el mando el director debía prestar juramento de abandonarlo en cuanto fuese requerido por la Junta de observación y el excelentísimo ayuntamiento; á la vez que consagraba la inviolabilidad de los vocales del gobierno, su exención de toda autoridad y su responsabilidad única ante una comisión especial que para cada caso designaría la misma junta de observación (1).

Los secretarios de estado son al fin elevados á la categoría de ministros y sujetos al juicio político por el « Reglamento Provisorio » de 1817. Debía juzgarlos una comisión nombrada por el congreso.

Hasta este momento no encontramos sino ensayos diferentes de sistemas diversos, incompletamente formulados y que no llegan á alcanzar eficacia práctica. Hay esbozos generales é imperfectos con rasgos de organización y tendencias de gobierno diferentes, á veces fundamentalmente contradictorios. Ha faltado unidad en los móviles y en los propósitos, acaso ha faltado también la noción clara de la responsabilidad política, y su resultado ha sido la diversidad de los sistemas creados — si es que no apenas insinuados — para responsabilizar por su conducta en la dirección de los asuntos políticos á los funcionarios del estado.

Pero desde 1819 la situación se modifica. De aquella época en adelante es fácil descubrir la influencia que el ejemplo de Estados Unidos va á ejercer en la legislación argentina

(1) DEL VALLE, *Op. cit.*, pág. 318.

sobre esta materia. El *impeachment* norteamericano aparece claramente como el modelo en que se inspiran los constituyentes.

La primera prueba de este hecho la encontramos en la constitución unitaria de 1819. Por ella se reconoció que el derecho de acusar correspondía privativamente á la cámara de representantes. La acusación podía iniciarla ésta, de oficio ó á instancia de cualquier ciudadano. El número de personas sujetas á acusación, si bien expresamente limitado, era mayor de lo que lo es en la actualidad. Se comprendía dentro de él á los miembros de los tres grandes poderes que la constitución organizaba, á los ministros de estado, enviados á las cortes extranjeras, arzobispos ú obispos, generales de los ejércitos, gobernadores y jueces superiores de las provincias y demás empleados de no inferior rango. Como puede advertirse, ofrecía á este respecto una doble particularidad : sujetaba, por una parte, á juicio político á los miembros del poder legislativo y altos funcionarios del ejército y la iglesia, y por otra, á magistrados superiores de las provincias, denunciando así el concepto imperfecto que de la cuestión se tenía y el carácter unitario de la constitución.

En cuanto á los delitos susceptibles de fundar una acusación el mismo artículo 8º los enunciaba: ellos eran «traición, concusión, malversación de los fondos públicos, infracción de la constitución ú otros que merezcan pena de muerte ó infamante».

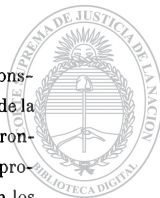
Por lo que hace á los efectos y alcances de la sentencia, la



constitución se mantenía rigurosamente dentro del plan de la doctrina norteamericana. Requería el voto de las dos terceras partes del senado para la condena y ésta debía limitarse á la remoción ó inhabilitación para desempeñar otro cargo, quedando sujeto el condenado á acusación, juicio y castigo conforme á la ley. Pero desviándose del modelo norteamericano incorporó á las materias de jurisdicción exclusiva de la suprema corte, las causas de los funcionarios públicos sujetos al juicio político.

La constitución de 1826 conservó en el fondo las disposiciones que acabamos de recordar, mantuvo la jurisdicción parlamentaria para la acusación y el juicio, la exigencia del voto de las dos terceras partes de los senadores para condenar y la limitación de los efectos de la sentencia. Pero les introdujo reformas en cuanto al número de personas acusables, que se redujeron al presidente de la república y sus ministros, á los miembros de ambas cámaras y á los de la alta corte de justicia, y en cuanto á los delitos, pues si se mantuvo la redacción de la disposición constitucional de 1819 se hizo este pequeño agregado : « por violación á la constitución, *particularmente con respecto á los derechos primarios de los ciudadanos* », y en cuanto á la acusación misma para la que requirió el voto de las dos terceras partes de los diputados.





Pasan 27 años y llegamos á 1853. El congreso general constituyente de Santa Fe va á introducir en las disposiciones de la constitución de 1826 una reforma substancial, que bien pronto ha de ser, sin embargo, anulada. La comisión había proyectado el artículo 41 de la constitución, más ó menos en los términos en que lo consignaba la constitución de 1826. Se objetó en el seno de la convención la exclusión que se hacía de los gobernadores de provincia de entre el número de funcionarios sujetos á juicio político por el congreso nacional. El convencional Martínez, que hizo la objeción, dijo: « que si el congreso quería hacer desaparecer del suelo argentino esos bárbaros gobiernos irresponsables que han talado la República en veintidos años de absolutismo y sancionar como garantía del respeto á las leyes constitucionales y derechos del ciudadano, el severo juicio de los gobernantes criminales y recibir por ello mil bendiciones de los pueblos, era preciso que este juicio no quedase reducido á palabras vanas y á un mero fantasma teórico que nunca se haga efectivo, como sería el enjuiciamiento de los gobernadores de provincia ante sus mismas legislaturas, porque éstas no habían sido ni podían ser por largo tiempo (con cortas excepciones) sino cuerpos compuestos de hombres en su mayoría asalariados del poder ejecutivo, de otros muy especialmente afectos á la persona de él y casi en su totalidad influenciados por el go-



bernante é incapaces por consiguiente de un juicio recto, imparcial é independiente... Que el tribunal que necesitaban debia ser fuerte, imparcial, libre de las influencias del poder é independiente en sus resoluciones, y que el que mejor llenaria estos grandes objetos y necesidades era la cámara de senadores, instalada lejos de esos gobernadores mismos y á quienes la mayoría del senado ni conoceria quizás... Proponia, en consecuencia, que se incluyese á los gobernadores de provincia entre los funcionarios que por el citado artículo 41 debian ser juzgados por el senado» (1).

Defendió el proyecto de la comisión el convencional Gorostiaga, quien dijo: « que la adición propuesta era un ataque á la soberanía é independencia de cada provincia, base esencial del sistema federal que la constitución establece; que se sujetaba de ese modo una autoridad soberana, independiente, sin previo conocimiento de la legislatura, al juicio de un tribunal que no será superior sino en aquellos negocios que pueden llamarse nacionales, no en lo relativo á los negocios internos de sus provincias; que para acusarlos están sus legislaturas y para juzgarlos su respectiva cámara de justicia; que los inconvenientes de que se habia hecho mención acerca de la influencia de los gobernantes y sus legislaturas, desaparecian con la constitución y que robusteciendo el poder de la ley garantia la libertad de los funcionarios públicos» (2).

(1) *Actas del Congreso General Constituyente de la Confederación Argentina, 1852-54*, pág. 166.

(2) *Actas del Congreso General Constituyente, etc.* pág. 167.



La adición propuesta por el señor Martínez fué apoyada por los señores Zavalia y Zenteno, y después de un largo debate en que la defensa del artículo proyectado fué hecha por el señor Gorostiaga, fué al fin votado y sancionado en la siguiente forma: « Artículo 41. Sólo ella (la cámara de diputados) ejerce el derecho de acusar ante el senado al presidente y vice-presidente de la confederación, y á sus ministros, á los miembros de ambas cámaras, á los de la suprema corte de justicia y á los gobernadores de provincia, por delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos, violación de la constitución ú otros que merezcan pena infamante ó de muerte, después de haber conocido de ellos á petición de parte ó de alguno de sus miembros y declarado haber lugar á formación de causa por mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes ».

La convención de 1860 introdujo al artículo reformas fundamentales. Observándolo se dijo que « era un tejido de incongruencias y de errores » (1) y para demostrarlo se lo examinó en sus diferentes términos.

En lo referente á las personas sujetas á acusación se señalaba como un grave error la inclusión entre ellas de los miembros de las cámaras, por cuanto las cámaras tienen facultad para expulsar á sus miembros por mala conducta y examinar la acusación de cohecho, y en cuanto éstos no desempeñaban, como tales, función alguna, pues la de abrir parecer los constituía

(1) Redactor de la comisión, núm. 6.



inviolables, excepto para los crímenes de traición, sedición y perturbación de la paz pública, pues la inviolabilidad no alcanza á darles inmunidad para tales casos. La comisión mostraba además los peligros de esa disposición y señalaba el ejemplo de la Francia, con su Gironda sacrificada por el odio de la Montaña (1).

Los gobernadores de provincia estaban también sujetos á juicio político, por el artículo 41, y en la reforma proyectada por la comisión quedaban excluidos, «en concepto de que el gobierno del Estado es un mecanismo político completo que debe bastarse á sí mismo» (2).

Por lo que hace á las causas de acusación, las objeciones y reformas de la comisión fueron más fundamentales aún. Después de recordar los antecedentes constitucionales á que nos hemos referido para fijar la filiación histórica de la cláusula que contiene la enunciación de esas causas, y de establecer la modificación que sufre el *impeachment* inglés — «de donde este juicio del senado por acusación de la cámara era tomado» — al pasar á América y ser incorporado á la legislación y prácticas de pueblos regidos por constituciones escritas y con poderes deslindados, la comisión decía que limitar la responsabilidad de los funcionarios á los casos de perpetración de crímenes que merecieran pena de muerte ó infamante sería burlar los objetos de la responsabilidad por el desem-

(1) Redactor, núm. 6.

(2) DEL VALLE, *Op. cit.*, tomo I, pág. 574.



peño de sus funciones, reduciéndola á casos imposibles ó de rarísima ocurrencia (1).

La comisión recordaba además la significación de la palabra inglesa *misdeemeanor*, sin equivalencia exacta en el español, para llegar á la conclusión de que no sabiendo cómo traducirla de una manera precisa, los constituyentes de 1819 la omitieron, « quitando á los funcionarios acusables toda responsabilidad de su mal desempeño como jueces ó como poder ejecutivo, con lo que habian hecho ilusoria la responsabilidad de ambos poderes ante el senado ».

Y por si todo esto que consta en el « Redactor de la comisión » no fuera suficientemente explicito para fijar su pensamiento, en el informe explicativo de las reformas introducidas que elevó á la Convención pueden leerse estas palabras que precisan bien el objeto del juicio político de la constitución argentina: « El juicio político es una consecuencia del principio de que todo funcionario público es responsable, y tiene por único y exclusivo objeto hacer efectiva esa responsabilidad, y se comete esta atribución á las legislaturas porque no es posible que los tribunales ordinarios pudiesen entender de tales faltas, salvo cuando medie un delito definido por las leyes, en cuyo caso el juicio político sólo tiene por objeto la destitución del funcionario... »

.

« Del contesto de la constitución federal (artículo 41) como

(1) Redactor de la comisión, número 6.



del de la de Buenos Aires (artículo 47), resulta : que no hay medio humano de hacer efectiva la responsabilidad de un funcionario público, si el funcionario no comete grandes crímenes ó si no viola abiertamente la constitución. El tribunal que falta á su deber, el juez que prevarica, el ministro que abusa de su posición para tomar parte en especulaciones ilícitas, que pueden no ser dañosas á los caudales públicos, el presidente ó gobernador que ejerce ó autoriza la coacción sobre los empleados públicos ó sobre el pueblo en el acto de las elecciones, no están comprendidos entre los grandes crímenes que especifican ambas constituciones, **ni puede decirse** que violan un artículo constitucional, cuya violación traiga aparejada pena infamante ó de muerte ; siendo, sin embargo, éstas, y otras análogas, las verdaderas causas de responsabilidad que son del resorte del juicio político, y que conviene lo sean, para que los funcionarios cumplan con sus deberes, para que los juicios respondan á necesidades prácticas, y se evite el que, el poder ejecutivo y el judicial, confundiendo la independencia respectiva con el arbitrario irresponsable, no tengan un tribunal que contenga sus abusos, y la responsabilidad sea efectiva y no ficticia, como sucede » (1).

Por esta y otras razones que prolijamente se expusieron, la comisión aconsejaba que se adoptase la redacción de la constitución de Nueva Granada, concebida en los siguientes términos : « El senado conoce exclusivamente de las causas de

(1) Informe de la comisión revisora, núm. 4.



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 ».

Quedaba, pues, establecido así que los actos que podrían dar origen á la acusación deberían referirse al ejercicio de las funciones públicas, comprendiéndose en ellas la traición, la felonía y la violación de la constitución; los crímenes comunes eran excluidos, y exceptuados del juicio los jueces nacionales de una jerarquía inferior, lo mismo que los gobernadores y miembros de las cámaras. La comisión, en fin, reconocía « que el derecho de acusar era privativo de la cámara, en cuanto representante del pueblo, pues que tanto el acusar como el juzgar funcionarios, desde que hay dos cámaras, es simplemente ejecución del principio de la soberanía popular que establece que toda autoridad emana del pueblo, y sus encargados son responsables ante él de su ejercicio (1).

Se omitía igualmente la enunciación de los requisitos necesarios para que la acusación pudiera entablarse. No se decía si sería resuelta por simple mayoría ó por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Todas estas observaciones las hicieron presentes los señores Sarmiento y Elizalde en la sesión del 7 de mayo de 1860. Como consecuencia de ellas, el artículo proyectado por la comisión y tomado de la constitución de Nueva Granada,

(1) Redactor de la comisión, número 6.

fué sustituido por otro, proyectado por el convencional Elizalde, y que es el que figura actualmente en la Constitución argentina bajo el número 45.

Tal es la historia del precepto constitucional que confiere á la cámara de diputados el derecho de acusación, enumera las personas sujetas á ella y enuncia los delitos porque pueden serlo. Respecto de las demás cláusulas referentes á esta materia, no se hizo observación que deba ser tenida en cuenta, quedando sancionadas en la forma que actualmente revisten.

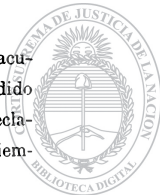
IV

He aquí ahora el texto de todas las disposiciones constitucionales, que directamente ó de modo incidental, se refieren al juicio político:

«Art. 45. Sólo ella (la cámara de diputados) ejerce el derecho de acusar ante el senado, al presidente, vicepresidente, sus ministros y á los miembros de la corte suprema y demás tribunales inferiores de la Nación, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño ó por delito en el ejercicio de sus funciones ó por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar á la formación de causa por mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes.

«Art. 51. Al senado corresponde juzgar en juicio público á los acusados por la cámara de diputados, debiendo sus





miembros prestar juramento para este acto. Cuando el acusado sea el presidente de la Nación, el senado será presidido por el presidente de la corte suprema. Ninguno será declarado culpable sino á mayoría de los dos tercios de los miembros presentes.

«Art. 52. Su fallo no tendrá más efecto que destituir al acusado y aun declararle incapaz de ocupar ningún empleo de honor, de confianza ó á sueldo en la Nación. Pero la parte condenada quedará, no obstante, sujeta á acusación, juicio y castigo, conforme á las leyes, ante los tribunales ordinarios. »

Comparando estas disposiciones con las que contiene la constitución de Estados Unidos y que en su lugar fueron recordadas, adviértese desde luego, lo siguiente:

1° La constitución argentina, como la norte-americana, establece la jurisdicción parlamentaria para el juzgamiento de los funcionarios administrativos, confiriendo á la cámara de diputados el derecho de acusación y al senado el de juicio y sentencia, con esta sola diferencia: la constitución argentina exige para resolver la acusación, el voto afirmativo de las dos terceras partes de sus miembros presentes; la de Estados Unidos requiere simple mayoría;

2° Nuestra constitución limita el juicio político al «presidente, vicepresidente, sus ministros y á los miembros de la suprema corte y demás tribunales inferiores de la Nación». La de Estados Unidos comprende «á todos los funcionarios civiles de la Nación». Los constituyentes argentinos se hi-



cieron cargo de las fundadas críticas que el precepto constitucional norteamericano suscitaba, y sabiamente limitaron á este respecto los alcances del juicio político en nuestro país, á los magistrados mencionados, dejando que la remoción de los demás funcionarios nacionales se alcanzara por los resortes propios y ordinarios de la administración, y que la de los del orden provincial se hiciera efectiva por los medios que las provincias establecieran en sus constituciones, en uso y ejercicio de su soberanía.

3º En cuanto á los delitos susceptibles de fundar una acusación, nuestro precepto constitucional es más claro y preciso en sus términos, que el de Estados Unidos. Caracterizando bien el juicio político, en sus propósitos y objetivos, y por las razones que han quedado expuestas al hacerse su *historia*, la cláusula de la constitución argentina sobre este punto, **enuncia** con claridad y precisión «que las causas porque son acusados los **mencionados** funcionarios, son todas de *responsabilidad* en estos tres casos generales: 1º mal desempeño de su cargo; 2º delito en el ejercicio de sus funciones; 3º crímenes comunes » (1).

4º Finalmente, por lo que se refiere á los efectos del juicio político ambas constituciones coinciden por completo. La sentencia no puede ir más allá de la destitución é inhabilitación del condenado, quedando éste sujeto á acusación, juicio, sentencia y castigo según la ley común, en el caso

(1) GONZÁLEZ, *Op. cit.*, número 506.



de que hubiera cometido delito previsto y penado por ella.

Hay, pues, entre el juicio político de la constitución argentina y el de los Estados Unidos, en cuanto á la jurisdicción, á sus caracteres fundamentales, á sus propósitos y á sus efectos finales una identidad casi absoluta. Por ambas el congreso juzga y acusa, la acusación está circunscrita á los funcionarios nacionales y la penalidad limitada á la destitución é inhabilitación; y esta circunstancia nos exime de exponer el fundamento y hacer el comentario de las cláusulas de nuestra constitución. Referimonos, pues, á cuanto llevamos dicho anteriormente, coincidiendo con el doctor González en cuanto á que «la reforma de 1860, á que hemos hecho mención, restablece el sentido institucional, jurídico é histórico, y asimila el juicio político bajo nuestro gobierno al *impeachment* del derecho inglés y de los Estados Unidos, en donde la constitución aceptaba las reglas de derecho común heredado, incorporándolo en su sistema federal y de los estados (1) ».

V

Debemos hacernos cargo, sin embargo, en este lugar, de una objeción que se ha formulado al juicio político en general, en cuanto á sus efectos, por el doctor Manuel A. Montes de Oca, dejando para más adelante la que ya antes había ex-

(1) GONZÁLEZ, *Op. cit.*, número 503.

presado el señor José Manuel Estrada respecto á la jurisdicción del congreso.

El doctor Montes de Oca, comentando la cláusula constitucional referente á este punto dice : « Esta inhabilitación que puede decretar el senado es copia de lo que dispone la constitución de Estados Unidos, y comprueba una vez más que no se han penetrado los legisladores de una manera formal de la esencia del juicio político. Se comprende la destitución : ella debe ser el objeto primordial del *impeachment* ; pero no se comprende que se decrete la inhabilitación que encierra en sí una pena, y que se agregue en seguida que el acusado será sometido á la jurisdicción de los tribunales ordinarios, para que le apliquen el condigno castigo. Se incurre, pues, en el inconveniente serio de pronunciar dos castigos diferentes por la misma infracción. *Non bis in idem* es un apotegma inconcuso de derecho penal en la época contemporánea, que ha sido transmitido á las generaciones actuales por la legislación romana, y que no puede ni debe ponerse en tela de discusión. La destitución se explica como medida administrativa ; pero la inhabilitación, que es una de las penas que el código penal prescribe para ciertos delitos, no debiera pronunciarla el senado, porque al hacerlo se constituye en verdadero tribunal judicial, y debiera, en consecuencia, subordinarse á todas las tramitaciones y formalidades exigidas por la ley, para que las penas no sean obra del arbitrarismo, sino exigencias imperiosas de la sociedad, en razón de los actos que se hayan cometido ».





Diferimos de esa opinión. Pensamos que la disposición criticada es no sólo buena, sino también necesaria. Creemos que puede y debe subsistir como garantía y condición de la eficacia completa del juicio político en todos los casos y que es precisamente respondiendo al propósito de asegurar sus objetivos que ella ha sido establecida.

Tenemos el deber de expresar los fundamentos de nuestra disidencia con la enseñanza universitaria del doctor Montes de Oca.

Desde el primer caso de *impeachment* que ocurre en Inglaterra vemos decretada la inhabilitación del funcionario condenado, para el desempeño ulterior de otros cargos públicos. En su oportunidad hemos recordado el estatuto que fué dictado en el reinado de Ricardo II y á solicitud de los comunes, estableciendo que nadie, que en parlamento hubiera sido condenado con buenas razones, podría volver á ocupar puesto alguno cerca de la Corona (1). En el curso de la detallada exposición que hemos hecho del desenvolvimiento histórico del *impeachment* inglés, hemos señalado algunos casos en que ese estatuto se aplica. Latimer, Mitchel, Bacon, Middlessex y muchos otros más, aparte de la penalidad que los lores les imponen, en ejercicio de sus funciones judiciales como tribunal de *impeachment*, son destituidos é inhabilitados.

Pasa el *impeachment* de Inglaterra á los Estados Unidos.

(1) Véase página 13.



La constitución de este último país lo limita en sus caracteres, lo precisa en sus objetivos, reduce el número de personas sujetas á juicio político á los funcionarios civiles de la nación y enuncia las causas susceptibles de fundar la acción parlamentaria; pero conserva la inhabilitación como uno de los efectos necesarios de la condena; ninguna observación se hace á su respecto ni en la convención, ni de parte de sus comentadores.

De Estados Unidos el juicio político pasa á la República Argentina, cuya constitución, precisándolo aún más, si es posible, en sus objetivos y propósitos, limita también aún más el número de funcionarios sujetos á él y aclara las causas de acusación; pero conservando siempre, entre sus efectos, la inhabilitación del culpable.

Transcurren diez, veinte, treinta años, desde que la constitución nacional es votada, y las constituciones provinciales que después de ella se dictan, incorporando á sus preceptos las últimas conquistas de la ciencia política y fijando las reglas más adelantadas en materia de procedimientos, para garantía de imparcialidad y justicia en los juicios políticos, conservan sin embargo, uniformemente — sin una sola excepción — el derecho del senado para pronunciar la inhabilitación.

Finalmente, como podrá verse en el capítulo siguiente, igual efecto atribuyen á la condena, así la legislación de los países que se han inspirado en el modelo de Inglaterra, como la de los que, separándose de ella, han organizado otros tribunales y formas de procedimiento.



La tradición histórica del juicio político, pues, y la autoridad de la legislación universal sobre la materia, abonan la cláusula de la constitución argentina. Y por cierto que tal hecho no es el resultado del desconocimiento de la verdadera naturaleza y de los objetivos propios de este juicio. La inhabilitación como efecto, ni repugna á la primera ni contraría los segundos.

El juicio político no es simplemente un procedimiento administrativo, limitado en sus efectos á la separación de su cargo de un mal funcionario; — es, como su nombre lo indica, un proceso político encaminado á asegurar « la protección de los intereses públicos contra el peligro ú ofensa por el abuso del poder oficial, descuido del deber ó conducta incompatible con la dignidad del cargo » (1). Respondiendo á ese propósito es que son del resorte del juicio político no sólo los « crímenes comunes », previstos y penados por ley vigente, sino también actos que constituyan « mal desempeño de su cargo » porque perjudiquen el servicio público, deshonen el país, la investidura pública ó impidan el ejercicio de los derechos y garantías de la Constitución » (2).

En ese sentido, el juicio político no sólo debe tender á impedir la *continuación* de actos de ese género, de parte de un funcionario público, sino también á evitar su ejecución en lo futuro, poniendo los intereses públicos al abrigo de ese peli-

(1) VON HOLST, *Op. et loc.* anteriormente citados.

(2) Informe de la Comisión Examinadora de la Constitución federal, 1860. § VI, y « Redactor » de la misma, número VI, antes citados.



gro posible. El juicio político debe ser, y es, remedio para males existentes, actuales, y medida preservativa para males futuros ó posibles. Lo primero se consigue con la destitución, lo segundo con la inhabilitación del funcionario culpable.

Se reconoce la exactitud de este hecho, pero se argumenta, como se ha visto, con la cláusula de la constitución que deja al condenado en juicio político, sometido á la acción de la justicia ordinaria, y con la observación de que «se incurre en el inconveniente serio de pronunciar dos castigos diferentes para una sola infracción». Ninguno de los comentadores norteamericanos la formula. Ellos, que han expuesto y discutido todas las cláusulas de su constitución, y que, con referencia al juicio político han fijado claramente su naturaleza y determinado con toda precisión y exactitud sus propósitos, como lo hemos hecho notar tantas veces, no han encontrado que el derecho de inhabilitar sea contrario, repugnante á una y otros. Su silencio, por cierto que es bien significativo. La observación ha sido hecha por algunos autores franceses (Saint-Girons, entre otros), que ciertamente no son las más altas autoridades en materia constitucional, y reproducida en el Rio de la Plata por el señor Jiménez Aréchaga (1).

Establecido el origen, hagámonos cargo del argumento, que aparentemente tiene mucha fuerza.

Desde luego debe recordarse que no siempre el juzgado en

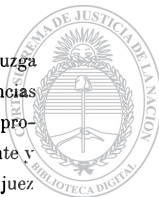
(1) J. JIMÉNEZ ARÉCHAGA, *El Poder Legislativo*, tomo II, pág. 332.



juicio político quedará sometido á la acción de la justicia ordinaria. Lo será cuando haya motivado la acusación un delito previsto; pero no lo será cuando se trate simplemente de « mal desempeño » de un cargo. Un funcionario se muestra inepto, incapaz, se pone en cualquiera de las situaciones á que antes hemos tenido oportunidad de referirnos como suficientes á fundar un juicio político, el senado que lo juzga y condena ¿ ha de limitarse á impedir simplemente que ese funcionario *continúe* perjudicando los intereses públicos, ó ha de tener también, dentro de su discreción, la potestad de impedir que desde otro cargo, ese mismo funcionario *vuelva por segunda vez* á incurrir en las mismas faltas y ocasionar los mismos perjuicios, provocando una nueva acción parlamentaria? Si el senado no pudiera inhabilitar, quedaría siempre subsistente el peligro de que un funcionario destituido por « mal desempeño de su cargo », sea llamado en cualquier momento á ocupar un puesto en la administración pública. La inhabilitación impide ese hecho, y protege así más enérgica y eficazmente los intereses sociales.

Por otra parte, aun supuesto el caso de un juicio político fundado en la perpetración de un delito común, para el cual la ley penal entre otros castigos hubiese preceptuado la inhabilitación, no vemos inconveniente en que el senado tenga el derecho de aplicarla, si así lo considera conveniente.

Los tribunales de justicia juzgan con un criterio estrictamente jurídico, ajustado á los términos expresos de la ley y buscan con ese criterio un culpable á quien castigar. El se-



nado, constituido en tribunal para un juicio político, juzga los hechos con el criterio más amplio de las conveniencias administrativas y de los intereses sociales del Estado, y procura poner á unos y otros al abrigo de todo mal presente y de todo peligro futuro. En esa situación, allí donde un juez de derecho, aplicando la ley escrita con espíritu de perfecta estrictez, no hallara un criminal á quien castigar con la inhabilitación, un tribunal de juicio político, procediendo con ese otro criterio más amplio y más conveniente, casi diariamente necesario, puede ver un peligro serio para la administración pública y querer alejarlo para siempre.

Por lo demás, debe lógicamente confiarse en que el senado que tiene el *derecho* y no el deber de inhabilitar, hará uso de esta facultad sólo en los casos en que sea necesario para seguridad completa de los intereses del Estado, para ejemplo y enseñanza.

No creemos que haya peligro en ello : en la larga exposición histórica que hemos hecho del *impeachment* inglés y del norteamericano, no hemos encontrado un solo caso que nos haga temer el ejercicio de esa facultad. No creemos tampoco que esto signifique investir al senado con facultades judiciales extraordinarias, que no le corresponden ni deben corresponderle. La inhabilitación es una pena política, que se refiere á la calidad pública del empleado y como tal, cabe perfectamente dentro de las funciones que como juez le corresponden, en procesos de esta índole en los cuales él juzga todo lo que se refiere « á la integridad ó cumplimiento de las funciones que



la constitución y las leyes han previsto para el cargo y á mantenerlo en condiciones de satisfacer los intereses del pueblo » (1).

VI

La jurisdicción parlamentaria para la acusación, juicio y sentencia, está consagrada en casi todas las constituciones de provincia que han organizado el sistema bicamarista (2).

Todas acuerdan á la cámara baja el derecho de acusación y al senado el de juicio y sentencia. Los funcionarios sujetos al juicio político son casi invariablemente los mismos: el gobernador, vicegobernador, los ministros, los miembros del poder judicial (3). La cláusula referente á los delitos susceptibles de fundar una acusación, es casi idéntica en todas: se habla « de delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, de mal desempeño de sus cargos ó de crímenes comunes » (4).

(1) GONZALEZ, *Op. cit.*, número 513.

(2) Entre Ríos, artículos 72 y 79; Córdoba, artículos 49 y 56; Corrientes, artículos 77 y 86; Santa Fé, artículos 44 y 51; Tucumán, artículo 66 inciso 2° y artículo 71; Salta, artículo 68 inciso 2° y artículo 75; San Juan, artículo 133; Santiago del Estero, artículos 75 y 82; Buenos Aires, artículo 68, inciso 2° y artículo 74; Catamarca, artículo 66 inciso 2° y artículo 74.

(3) Entre Ríos, artículo 23; Córdoba, artículo 49; Corrientes, artículo 30; Santa Fé, artículo 44; Tucumán, artículo 66, inciso 2°; Salta, artículo 68, inciso 3°; San Juan, artículo 132; Santiago del Estero, artículo 23; Buenos Aires, artículo 68, inciso 2°; Catamarca, artículo 66, inciso 2°.

(4) Entre Ríos, artículo 23; Córdoba, artículo 49; Corrientes, artículo 30; Santa Fé, artículo 44; Tucumán, artículo 66, inciso 2°; Salta, artículo 68, inciso 2°; San Juan, artículo 132; Santiago del Estero, artículo 23; Buenos Aires, artículo 68, inciso 2°; Catamarca, artículo 66, inciso 2°.



Lo mismo hemos de decir con respecto á los efectos : la sentencia ha de limitarse á la destitución é inhabilitación, quedando los condenados sujetos á acusación, juicio y castigo ante los tribunales ordinarios (1).

En cuanto al procedimiento, nos referimos al capítulo en que exponemos sus reglas generales.

Son contadas las provincias que se han desviado del modelo que les ofrecia la constitución nacional, así en lo relativo al tribunal, como á las personas sujetas á acusación, á las causas susceptibles de originarla y á los efectos que produce la sentencia. Puede recordarse entre estas excepciones la constitución de Salta, que limita el derecho de acusación ante el senado al gobernador y ministros, creando para juzgar á los miembros del poder judicial un tribunal especial, compuesto de cuatro diputados y tres senadores, entre los que deberá haber dos letrados, y cuando no los haya se integrará con abogados que tengan las condiciones necesarias para ser elegidos miembros de la legislatura (2). Este tribunal político debe ser elegido anualmente por la asamblea legislativa, por mayoría absoluta de votos de los miembros presentes (3).

Se separa también del ejemplo referido la constitución de la provincia de La Rioja, que no organizando sino una cámara legislativa, confiere á la junta de electores, el derecho de juzgar al gobernador, á sus ministros y á los miembros de la

(1) Las mismas citas anteriores.

(2) Constitución de Salta, artículo 171.

(3) Constitución de Salta, artículos 172, 106 y 107.



excelentísima cámara de justicia, acusados por la legislatura (1). En cambio en San Luis, donde no hay también sino una cámara, el derecho de acusación pertenece á ésta y el de juicio á un jurado compuesto de ocho miembros sacados á la suerte de entre una lista formada por la cámara de representantes y presidido por el presidente del superior tribunal (2).

Otras constituciones excluyen (ó por lo menos no enuncian expresamente) los crímenes comunes, como causas del juicio político, limitándose á establecer simplemente en esa categoría los « **delitos cometidos** en el desempeño de sus funciones ó la falta de cumplimiento á los **deberes de su cargo** ». Así sucede con las constituciones de Buenos Aires, Catamarca y San Juan y no recordamos si alguna otra más. Otras, por el contrario, como la de Mendoza, últimamente promulgada, además de enumerar las causas generales que la constitución nacional determina, responsabiliza al gobernador, vice-gobernador y ministros por « abuso de su posición oficial, para realizar cualquier acto legal ó moralmente ilícito » (3). Esa constitución, aparte de las cláusulas en que consagra la jurisdicción de las cámaras para la acusación y la sentencia, enumerando las personas sujetas á juicio político y las causas porque pueden ser acusadas, contiene una sección especial destinada á fijar los principios generales del procedimiento (4).

(1) Artículo 52, Constitución de 1865.

(2) Artículo 74.

(3) Artículo 193.

(4) Sección II.



Á este respecto es de advertir que así esta constitución, como todas las que han establecido bases para el procedimiento, declaran que, formulada la acusación, el acusado queda de hecho suspendido en su cargo, pero no ha tenido la precaución de fijar un plazo para la duración del juicio, como sucede en Santa Fe. Á su tiempo volveremos sobre estas disposiciones relativas á la suspensión, de las cuales diferimos fundamentalmente.

La constitución de la provincia de Buenos Aires autoriza el juicio político al gobernador, vice-gobernador, los ministros y los miembros de la suprema corte (1). El conocimiento de las acusaciones á los jueces de las cámaras de apelación y de primera instancia, hechas por cualquiera del pueblo, por delitos ó faltas cometidas en el desempeño de sus funciones, declara que corresponde á un jury calificado, compuesto de siete diputados y cinco senadores profesores de derecho, y cuando no los hubiere, integrado con letrados que tengan las condiciones necesarias para ser electos senadores (2).

La organización y formas de procedimiento de este jury han sido reglados por una ley especial.

(1) Artículo 68, inciso 2°.

(2) Artículo 193.



Aunque llevamos más de treinta años de vida constitucional regular, nuestra historia parlamentaria no registra sino dos casos de juicio político, en el orden nacional, y diez ó quince en el provincial.

Los primeros fueron: el formado al juez federal de Mendoza doctor Juan Palma y terminado con el fallo absolutorio del senado, dictado el 18 de julio de 1868; y el iniciado en 1893 contra el juez de primera instancia de la capital doctor Angel S. Pizarro y terminado por desistimiento de la cámara de diputados.

En el orden provincial, los que mayor resonancia han tenido en la opinión, como lo hace notar el doctor Montes de Oca (1), han sido: el del gobernador de San Juan don Manuel José Zavalla, condenado en 1868 á pérdida de su puesto é inhabilitación; el del gobernador de Córdoba don Ambrosio Olmos, removido también de su cargo, por igual procedimiento en 1888; y finalmente, el del vice-gobernador de Entre Ríos, doctor Francisco Gijena, condenado igualmente á separación de su cargo en 1896.

No haremos el estudio de ninguno de ellos. Se trata de historia propia, reciente, bien conocida por todos los que siguen con algún interés la vida política de la nación. No ofre-

(1) *Derecho Constitucional*, tomo II, páginas 278 y siguientes.



cen, por otra parte, ningún interés del punto de vista jurídico, con la sola excepción del caso del juez doctor Pizarro, en el que se debatió una importante cuestión de procedimiento, por lo que habremos de volver sobre él más adelante, exponiendo los fundamentos de nuestra disidencia con la opinión de la cámara acusadora que entendía que, formulada la acusación, correspondía la suspensión inmediata del juez.

Participamos, por lo demás, de la opinión del doctor Montes de Oca. « La institución del juicio político sólo ha servido en nuestro país de arma de partido, sin lograrse los efectos que de ella podían esperarse » (1).

Las causas del fracaso serán explicadas en el capítulo final.

(1) MONTES DE OCA, *op. cit.*, tomo II, página 279.

NOTA. — Para mayores datos acerca de los casos mencionados, puede verse : Para el de Palma, los debates del *Diario de Sesiones del Senado*, correspondiente al año 1868; para el de Pizarro, el *Diario de Sesiones del Senado y de la Cámara de Diputados de 1892*; para el de Zavalla la publicación oficial ordenada por el Senado « *Informes y documentos sobre la intervención á San Juan* »; y el *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* correspondiente á 1874; para el de Olmos, la publicación en folleto que entonces se hizo, y un estudio del doctor Osvaldo M. Piñero en la *Revista Jurídica* del año 1888, página 150; y para el de Gijena, el folleto publicado el año pasado por la parte acusadora.



CAPÍTULO V

LEGISLACIÓN COMPARADA



SUMARIO : I. Necesidad de esta exposición. Principios generales. — II. Legislaciones que consagran la jurisdicción parlamentaria para la acusación y el juicio. — Francia : historia de su legislación, enseñanza que sugiere. — III. Legislaciones que invisten á la Suprema Corte de justicia nacional con la potestad de juicio y sentencia. — Bélgica. Otros países. — IV. Legislaciones que organizan con tal objeto tribunales especiales: Austria-Hungría, Baviera, Grecia, etc. — V. Tribunales de carácter mixto: legislaciones que los organizan.

I

En la breve introducción que precede á este trabajo, hemos insinuado las razones que nos inducen á consagrar un capítulo especial al estudio de la legislación comparada sobre los tribunales organizados para hacer efectivas las responsabilidades de los grandes funcionarios del Estado. Necesitamos conocer esa organización para autorizar el juicio definitivo á que llegamos en esta materia. Comparando los tribunales que las naciones más civilizadas y liberales del mundo han



instituido con tal objeto, con el juicio político que la constitución argentina ha creado, será posible apreciar sus ventajas é inconvenientes mutuos, y, con su conocimiento, llegar á una conclusión que siquiera vaya autorizada con ese fundamento.

La necesidad y la conveniencia, en el interés de la justicia y en homenaje á la seguridad del Estado, de la organización de tribunales especiales encargados de juzgar los grandes delinquentes, se constatan elocuentemente con el hecho de que, en cualquiera época que se estudie la historia de la humanidad, se hallan organizados y funcionando tales tribunales.

Por todas partes y en todo tiempo parece haberse reconocido la « necesidad de agrandar el tribunal en la misma proporción en que se agrandan, sea el crimen, sea el delito » (1).

Pero no en todas partes los tribunales especiales revisten el mismo carácter. — Instituidos para juzgar delitos que, no sólo lesionan los derechos individuales, sino que afectan directamente á la sociedad entera, ó á los grandes funcionarios que, por razón de su cargo ó de su situación se encuentran por encima del nivel común, tales jurisdicciones excepcionales, si en algún caso han ofrecido garantías suficientes de imparcialidad y de justicia, en otros, en cambio, han sido más que todo, ó arma de partido para satisfacer venganzas políticas ó instrumento de opresión para consumar las mayores iniquidades en nombre de la razón de estado ó del principio

(1) LÁTH, *Des Hautes Cours politiques. Introduction*, pág. 3.



de salud pública invocado por los tribunales franceses de la época revolucionaria, que colocaban el interés de la nación por encima de todos los demás intereses, de todos los derechos, libertades y garantías individuales.

No es nuestro ánimo hacer el estudio histórico de esos tribunales. Ni tiene cabida lógica en un trabajo circunscrito a estudiar el juicio político, ni disponemos del tiempo necesario para hacer la extensa y prolija exposición que él requiere.

Roma tuvo sin duda, como lo tuvo también Grecia, tribunales y formas de procedimiento especiales para el juzgamiento de los altos funcionarios públicos y de los grandes crímenes de estado. Bajo la monarquía, el rey juzgaba en su calidad de soberano absoluto, los crímenes más considerables, particularmente los que atacaban la seguridad del Estado, — el crimen *perduellonis* que Ulpiano define: *hostilis animus adversus republicam vel principem*, la hostilidad hacia el Estado ó hacia el príncipe. Bajo la República, el pueblo ejerce por sí mismo la soberanía y juzga en los comicios; y la jurisdicción para la represión de los crímenes políticos y de los atentados contra la seguridad del Estado, antes absorbida por el rey, se divide entre las centurias, las tribus, el senado, y, en fin, en las grandes crisis, el dictador ó cónsul investido por el senado del poder absoluto; pero en el siglo VII comienzan a delegar el juzgamiento de tales causas en comisiones especiales llamadas *questiones*, instituidas primero para cada caso, con carácter permanente más tarde. En fin, bajo el

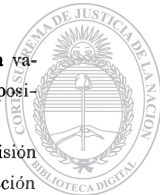


Imperio, esta jurisdicción se divide entre el senado, el emperador y el prefecto del pretorio.

El estudio de esas jurisdicciones, de su competencia, de sus formas de procedimiento; de las leyes criminales destinadas á asegurar la represión de los delitos políticos, tales como las leyes de ambición, de concusión, de lesa-majestad; el conocimiento de la organización y modo de funcionamiento de los tribunales, del sistema de delitos y de penas por ellas establecidos, etc.; todo ello constituye, sin duda, un objeto de interesante y provechosa investigación, como un remoto antecedente histórico de la legislación moderna sobre la responsabilidad de los funcionarios públicos y la manera de hacerla efectiva, pero no tiene cabida dentro de los límites y de los objetivos de nuestro trabajo.

Dejando, pues, á un lado ese estudio, que no tendría para nosotros sino un interés puramente histórico, vengamos á la legislación vigente en la actualidad entre los pueblos más civilizados del mundo. Todos tienen organizada la manera de hacer práctica la responsabilidad de los altos funcionarios del Estado; pero, como fácilmente se comprenderá, tal organización no sólo no es idéntica, sino que ofrece substanciales diferencias. La indole diversa del carácter y de las instituciones nacionales ha llevado á los pueblos á asentar la organización de esas jurisdicciones, de naturaleza especial, sobre bases distintas y á imprimir á sus decisiones efectos y caracteres que por lo mismo tienen que divergir.

Sin embargo, es posible reconocer entre todas ellas ciertos



rasgos que, siéndoles comunes, permiten agruparlas en varias categorías á los efectos de metodizar y aclarar la exposición del asunto.

Desde luego, puede hacerse á este respecto, una división fundamental: de un lado, los países en que la jurisdicción parlamentaria para el conocimiento de las acusaciones contra los altos funcionarios públicos ó por razón de los delitos contra el Estado, se halla reconocida, perteneciendo á la cámara baja el derecho de acusación y á la cámara alta el de juzgar y sentenciar; y, del otro lado, las naciones en que el derecho de juzgar pertenece únicamente á una alta corte de justicia, cualquiera que, por otra parte, sea el acusador.

Pero á su vez, cada uno de estos dos grandes sistemas se subdivide en otros numerosos y ofrece variedades infinitas. Asi, en algunos países donde la jurisdicción parlamentaria se encuentra establecida, no es la alta cámara sola la que falla: debe ser integrada con un cierto número de jueces tomados de entre los tribunales superiores ó nombrados para tal objeto por el jefe del Estado.

Á su vez, en los países donde se halla instituida con la facultad de juzgar una corte especial, ésta, ó es la alta corte de justicia de la Nación, ó es una institución especial creada con carácter permanente ú organizada para cada caso ocuriente dentro de las formas prescriptas por las leyes del país.

Pero sobre ser extenso, seria demasiado fatigoso y pesado el examen minucioso de tan variada y contradictoria organización. Nos limitaremos, pues, á estudiar en las naciones



más importantes, el tipo de cada uno de estos tribunales, indicando cuáles son los países que los tienen adoptados y las fuentes á que puede recurrirse para un conocimiento más completo.

II

En este orden de exposición, debemos ocuparnos primero, de los estados en que la jurisdicción política pertenece al parlamento. El tipo de esta organización lo han dado la Inglaterra, primero, los Estados Unidos, después, corregido y mejorado. Hemos ya hecho á su respecto una exposición lo suficientemente extensa para que nos sea dado excusarnos de insistir acerca de él.

Nos resta sólo agregar que siguen este sistema, acordando el derecho de acusación á la cámara baja y el de sentencia á la alta, casi todos los estados que forman parte de la Unión Americana: Georgia, Pensylvania (art. VI), Wyoming (art. III, secc. 17), Illinois (art. IV, secc. 24), Massachussets (part. II, cap. I, secc. III, art. 6°), California (art. VI, secc. 1°). etc. En suma, todos los estados de la Unión, con la excepción única de Oregón, donde no existe el *impeachment*, siguen, en lo fundamental, el modelo de la constitución nacional. En todos, salvo dos, la cámara de representantes es el cuerpo acusador (*the impeaching body*), y en todos, menos Nueva York, el senado funciona como tribunal de juicio (1).

(1) JOHN BRYCE, *The American Commonwealth*, vol. II, pág. 111.



En Francia fué adoptada la jurisdicción parlamentaria desde la sanción de la Constitución de 1875. Á ella ha llegado tras muchos ensayos, como la mejor solución á que podía arribar. Es, en efecto, larga la historia de las jurisdicciones especiales creadas en Francia para el juzgamiento de los altos funcionarios públicos ó de los grandes delitos contra el Estado.

Prescindamos del conocimiento de ella antes de la revolución y vengamos á una época en que la responsabilidad ministerial comienza á ser un principio de derecho político y constitucional, expresamente declarado.

La Asamblea Constituyente de 1790, al adoptar por primera vez el sistema de la responsabilidad ministerial, se inspiró en el ejemplo que la Inglaterra le ofrecía. De sus instituciones tomó los fundamentos, las ideas capitales, — si bien procuró simplificarlas y aclararlas en lo posible. Siguió la inspiración de las instituciones y de las prácticas parlamentarias inglesas, en cuanto consagró la responsabilidad de los ministros y de los demás agentes de la autoridad real y reconoció el derecho del pueblo para acusarlos, pero se separó de ellas al instituir para el juzgamiento una corte especial, compuesta de treinta grandes jurados, elegidos por el pueblo, en la época de la renovación legislativa, y de cuatro jueces superiores, encargados de dirigir la instrucción y de aplicar la ley, después que el *Gran Jury* se hubiera pronunciado sobre la cuestión de hecho. El derecho de acusación correspondía al cuerpo legislativo, el cual podía iniciar acción con motivo de cualquier crimen ó delito de que considerase necesario hacerse



acusador. Para sustraer al *Jury* de la presión política ó de la influencia de las masas apasionadas, se estableció que debía funcionar por lo menos á quince millas de distancia del lugar en que sesionaba el cuerpo legislativo.

Viene en pos de la ley que creó esta corte, la Constitución de 1791, la cual le conservó sus caracteres y formas de organización fundamentales, con modificaciones sin mayor importancia, si bien limitó su competencia. El derecho de acusación, perteneciente siempre al poder legislativo, sólo puede extenderse: *ratione personæ*, á los delitos de los ministros y agentes principales del poder ejecutivo; y *ratione materiæ* á los crímenes que ataquen la seguridad general del Estado.

Esta alta corte, que al decir de M. Lair «figura en la constitución votada por la Asamblea Constituyente como el corolario y la sanción de la responsabilidad ministerial, como el órgano de la soberanía nacional» (1), sufre bien pronto modificaciones importantes, para quedar luego subsistente en el nombre y ser bien pronto suprimida, y reemplazada por los tribunales excepcionales de la revolución. La época del terror ha comenzado y la doctrina de la salud pública está en pleno vigor, agostando las más altas cabezas, las primeras glorias de la Francia...

La Constitución del 5 de fructidor, año III (22 de agosto de 1795), restablece la alta corte especial, para entender en

(1) A. E. LAIR, *Des Hautes Cours politiques en France et à l'étranger*, pág. 146.



las acusaciones entabladas por el cuerpo legislativo contra los miembros del directorio ó contra los suyos propios.

Esta alta corte especial, con composición y competencia más ó menos modificadas, se conserva en la Constitución del año VIII, y en el *senatus-consulto* orgánico del 28 floreal del año XII, dictado bajo la inspiración de Napoleón, para ser abolida á la abdicación de éste, por la carta constitucional de 1814 que estableció la jurisdicción parlamentaria, para el conocimiento de los crímenes de alta traición y de los atentados á la seguridad del Estado «que serian definidos por una ley», constituyendo á la cámara de los pares en tribunal y á la de diputados en acusador.

Bajo el gobierno de la segunda restauración y del de Julio, la jurisdicción parlamentaria para la acusación y el juicio, se conserva. En su laureada monografía, presentada á la Facultad de Derecho de Paris, M. Lair expone la competencia, formas de procedimiento, derechos de la defensa, etc., en largas y eruditas páginas á cuya lectura referimos á quienes deseen adquirir sobre la materia, un conocimiento más completo y detallado (1).

La Constitución de 1848 abolió el sistema de las dos cámaras; la jurisdicción parlamentaria en la forma expuesta, quedó de hecho suprimida. Una nueva corte especial fué entonces organizada. Estableció la responsabilidad presidencial al lado de la ministerial, acordó á la asamblea nacional el

(1) LAIR, *Op. cit.*, etc., pág. 193 á 249.



derecho de acusación y á una corte, formada á la manera de la de 1791, el de juicio y sentencia.

La alta corte especial es conservada, aunque con modificaciones casi fundamentales, por la Constitución del 52, que, si restableció el sistema bicamarista, no creyó, empero, conveniente conservar á las cámaras la iniciativa y el poder que en otras épocas tuvieron. Pero las leyes constitucionales de 1875 restablecieron de nuevo, franca y definitivamente, la jurisdicción parlamentaria. Son ellas las que rigen en la actualidad, y esta circunstancia nos induce á detenernos un momento en su examen.

Como en todos los países en que la jurisdicción parlamentaria existe, en Francia el derecho de acusación pertenece á la cámara de diputados y el de juicio y sentencia, á la de senadores. Es de advertir, sin embargo, que haciendo una excepción, está reconocida al presidente de la república la facultad de constituir al senado en corte de justicia, por medio de un decreto expedido en consejo de ministros, para juzgar á cualquier persona acusada de haber cometido un atentado contra la seguridad del Estado.

En los demás casos, tratándose de hacer efectiva la responsabilidad presidencial y la ministerial, el derecho de acusación contra el presidente y los ministros respectivamente, pertenece á la cámara de diputados. El senado es el único tribunal competente para conocer de tales acusaciones: su jurisdicción es exclusiva, forzosa á los términos de la ley.

Los delitos á propósito de los cuales unos y otros pueden



ser acusados, no están precisados. Hay al respecto la más absoluta y peligrosa vaguedad. El presidente, puede ser, es cierto, acusado por delito de alta traición : pero ¿ en qué consiste la alta traición? Ninguna ley la ha especificado, de tal manera que, llegado el caso de una acusación, ó se deja al senado, como alto tribunal de Estado, la facultad de definirla, en cuyo caso se violan los principios más elementales de justicia penal, ó se le rehusa tal facultad, y entonces la alta traición del presidente de la república queda impune (1). Hay peligro grande, sin duda, entre una y otra solución.

Para Esmein, que estudia el problema de la responsabilidad presidencial, es indiscutible que el presidente de la república, como todo ciudadano francés, permanece sometido al imperio de todas las leyes civiles y penales.

En consecuencia, no gozando él de la irresponsabilidad absoluta de que disfrutaban los soberanos ingleses, si comete un acto cualquiera en violación de una ley penal, él podría ser acusado y condenado, con la sola diferencia de que el único acusador seria la cámara de diputados y el único juez el senado. Pero tratándose de la alta traición, la constitución ha querido una responsabilidad política más que legal : ha conferido á ambas cámaras un poder más extenso que el requerido para la simple aplicación de las leyes, de tal modo, que el senado, declarando culpable al presidente de tal crimen, podría pronunciar su destitución (2).

(1) LAIR, *Op. cit.*, pág. 289.

(2) ESMEIN, *Droit Constitutionnel*, págs. 594 y 95.



Exacta ó no la interpretación que Esmein da al problema de la responsabilidad penal y política del presidente de la república, la verdad es que no resuelve la cuestión del crimen de alta traición : el crimen de alta traición permanece indefinido y la necesidad de una ley que lo precise, se siente con imperio.

La misma cuestión, con iguales dificultades, se suscita cuando se trata de la responsabilidad ministerial. Está establecido que los ministros pueden ser acusados por crímenes cometidos en el ejercicio de sus funciones. En este caso son juzgados por el senado (1).

Ahora bien, ¿qué son crímenes cometidos en el desempeño de su cargo? Dos interpretaciones aparecen : la una, que restituye la palabra crímenes á las infracciones previstas y castigadas por el código penal ó por las leyes penales especiales, en virtud del viejo principio de derecho criminal : « *nulla pœne sine lege* » ; la otra, que sostiene que la cámara de diputados puede acusar y el senado puede condenar á los ministros, no sólo por delitos previstos y castigados por la ley penal, sino también por simples faltas, « por el mal uso de un poder autorizado por la ley », según la expresión de Benjamin Constans citado por Esmein (2).

La cuestión fué extensamente debatida en el parlamento francés con motivo del proyecto formulado para acusar á los ministerios del 17 de mayo y del 23 de noviembre de 1877. La

(1) Ley constitucional de 16 de julio de 1875, artículo 12.

(2) ESMÉIN, *Op. cit.*, pág. 62.



comisión nombrada para investigar la conducta de los ministros acusados, presentó un capítulo de cargos encuadrados dentro de la última interpretación á que nos hemos referido. La cámara, tras largo y luminoso debate, lo rechazó por 317 votos contra 159.

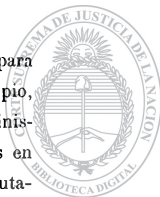
Respecto al procedimiento á seguirse para la tramitación de estas acusaciones, no hay ley que lo fije; pero los antecedentes franceses y las prácticas parlamentarias de otros países, autorizan á pensar que lo que corresponde para sostener la acusación, es el nombramiento de una comisión, por parte de la cámara de diputados, y de un procurador especial, cuando quien la inicia es el presidente de la República por atentados contra la seguridad pública (1).

Por lo demás, debe suponerse lógicamente que las decisiones del senado en tales juicios, son irrevocables é inapelables; no habiendo ningún otro tribunal por encima de él.

(1) Para juzgar al general Boulanger, acusado de atentado contra la seguridad del Estado, el procurador de la República se dirigió por nota al presidente de la cámara de diputados, pidiendo sometiera á la consideración de ésta la solicitud que formulaba, autorizándolo para iniciar juicio contra dicho general, entonces diputado. Concedida la autorización, el guarda sellos, ministro de justicia y culto, dirigió una comunicación al presidente de la República trasmitiéndole la noticia de ese hecho y proponiéndole la constitución del senado en alta corte de justicia para conocer de la acusación. Así lo resolvió el presidente por decreto de 12 de abril de 1889.

El procurador general de la República formuló entonces acusación por atentado contra la seguridad del Estado contra Boulanger, Rochefort y Dillon. En presencia de esta requisitoria el senado francés, constituido en alta corte, juzgó y condenó á los acusados.

(Puede consultarse un interesante estudio de Mr. Pierre Rigot, sobre *La Competence de la Haute cour de justice*, París, 1889.)



Sin embargo, no está limitado el derecho del presidente para hacer gracia de la pena impuesta. Legalmente, y en principio, pues, el presidente de la república podría agraciar á ministros condenados por el senado, por crímenes cometidos en el ejercicio de sus funciones, previa acusación de los diputados, y aun á un predecesor condenado por alta traición ; « pero la práctica del gobierno parlamentario, la plena responsabilidad de los ministros, basta para hacer imposible tales eventualidades » (1).

Tales son la tradición y la práctica actual de la Francia en la materia que estudiamos. Después de haber ensayado todos los medios que la ciencia política y la experiencia de los pueblos aconsejan para asegurar la responsabilidad de los gobernantes y con ella, la libertad y el imperio de la constitución, ha venido á caer en el sistema de la jurisdicción parlamentaria, como el mejor y el que mayores garantías ofrece. Las lecciones de su propia experiencia la han traído á esta solución que, por ahora, á lo menos, promete conservarse.

Tienen también adoptado este sistema de la jurisdicción parlamentaria, con modificaciones más ó menos fundamentales en cuanto á su competencia por razón de personas y de cosas—*ratione personæ et ratione materiæ*—las siguientes naciones :

Portugal.—Constitución de 29 de abril de 1826, artículos 37, 41, 42, 27 y 103 (2).

(1) ESMEIN, *Op. cit.*, pág. 534.

(2) DARESTE, *Les Constitutions Modernes*, tomo I, pág. 639 y siguientes.



Italia.—Estatuto fundamental de 4 de marzo de 1848. El artículo 67 consagra la responsabilidad ministerial, y el 47 acuerda á la cámara de diputados el derecho de acusar á los ministros ante el senado, el cual, para reunirse y sesionar como alta corte de justicia, debe ser convocado por un decreto real. Además de esa jurisdicción, el senado tiene la de juzgar los crímenes de alta traición y los atentados contra la seguridad del Estado (1).

Es en virtud de esta última jurisdicción que el senado italiano entendió en el juicio de alta traición contra el almirante Persano. En este proceso el senado fué á la vez juez y parte: se avocó directamente el conocimiento del asunto, nombró de su seno la comisión que había de estudiar los antecedentes y formular los cargos, y conoció luego de él como juez (2). No hubo, pues, una acusación parlamentaria, siquiera semejante en algún carácter al juicio político; de modo que, si la sentencia condenatoria que en el juicio recayó puede dar argumento para combatir la amplitud de esa jurisdicción judicial, no lo suministra absolutamente para combatir el juicio político mismo.

El estatuto á que nos referimos dispone la reglamentación de las acusaciones, pero aunque en 1878 se nombró una comisión con tal objeto, hasta ahora en Italia, como en casi todas partes, esa ley no ha sido dada (3).

(1) DARESTE, *Op. cit.*, tomo I, pág. 599 y siguientes.

(2) LAIR, *Op. cit.*, pág. 332.

(3) DARESTE, *Op. cit.*, tomo I, pág. 608, nota.



España. — La Constitución de 30 de junio de 1876 organiza una monarquía constitucional de la cual, según Posada, la España no conoce en la práctica sino una ficción (1). En consecuencia, si el rey está declarado irresponsable, la responsabilidad ministerial se halla francamente establecida. « Las cortes tienen por objeto hacer efectiva la responsabilidad de los ministros, los cuales serán acusados por los diputados ante el senado » (2).

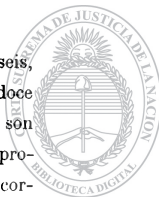
La jurisdicción parlamentaria se encuentra limitada á ese caso, pues es la corte suprema de justicia, con asiento en Madrid, la que juzga, en primero y último grado, los delitos cometidos por los cardenales, arzobispos y obispos, consejeros de Estado, gobernadores de provincia, embajadores, etc., en el ejercicio de sus funciones, y los cometidos por los miembros de la familia real, por los ministros cuando no hayan de ser juzgados por el senado, por los presidentes del senado y cámara de diputados, y otros funcionarios, enumerados en la ley de 1870 (3).

Hungría. — El artículo 33 de la ley de 1848, sobre organización de un ministerio húngaro, independiente y responsable, acuerda á la cámara baja el derecho de acusar á los ministros, por simple mayoría de votos. La acusación se presenta ante el senado, pero no es éste quien juzga sino una comisión de

(1) A. POSADA, *Derecho Político*, tomo II, pág. 315.

(2) Artículo 45, número 3.

(3) Artículos 180 á 184; DEMOMBYNES, tomo I, pág. 481 *bis*, citado por LAIR.



sus miembros, elegida por sorteo en número de treinta y seis, pero como hay de una y otra parte el derecho de recusar doce de los miembros, los que en realidad forman el tribunal son sólo doce. El procedimiento debe ser público y la pena proporcionada á la infracción, lo que importa tanto como acordar á la cámara un poder discrecional (1).

Por los delitos cometidos fuera del ejercicio de sus funciones los ministros quedan sometidos á la jurisdicción ordinaria.

Dos tentativas realizadas bajo el imperio de esta ley para acusar á los ministerios húngaros de 1878 y 1885, por el hecho de haber mandado tropas al extranjero sin autorización de parlamento, fracasaron : la cámara baja no adhirió á la moción para iniciar el juicio (2).

México. — La cámara puede constituirse en gran jurado de acusación en ciertos delitos de algunos funcionarios públicos (presidente, ministros, etc.) El senado se constituye en jurado de juicio (arts. 103 á 105 modificados) (3).

Establecen, en fin, esta misma jurisdicción la constitución del estado libre de Orange, y algunos pequeños principados europeos, la constitución de Hamburgo de 1879, con esta modificación singular : es ante la cámara popular, *Bürger-schaft*, que son responsables los miembros del senado que ejercen el poder ejecutivo y los agentes de los servi-

(1) Artículo 34; véase DARESTE, *Op. cit.*, tomo I, pág. 434 á 439.

(2) LAIR, *Op. cit.*, pág. 337.

(3) A. POSADA, *Op. cit.*, tomo II, pág. 216.



cios administrativos (1) y la constitución del Brasil sancionada hace cinco años. Ofrece ella esta particularidad. La cámara de representantes acusa al presidente ante el senado cuando se trata «de delitos de responsabilidad» y ante el tribunal supremo tratándose de delitos comunes. La constitución enuncia cuáles son los delitos de responsabilidad y ordena la sanción inmediata de una ley reglamentaria de todo el procedimiento (2).

Los ministros de estado no son responsables por los consejos que dieren al presidente; pero lo son por los crímenes calificados por ley. Por los delitos de derecho común y en los casos de responsabilidad, serán juzgados por el tribunal federal supremo y, en casos de conexión con los crímenes imputados al presidente de la república, serán juzgados por el senado (3). Los miembros del tribunal federal supremo son juzgados por el senado, y los de los tribunales federales inferiores por aquél (4).

La constitución de la República Oriental del Uruguay adopta, en sus rasgos fundamentales, el plan de la constitución norteamericana, limitando el número de funcionarios y la pena que ha de imponerse (5).

(1) DARESTE, *Op. cit.*, tomo I, pág. 327.

(2) Artículos 53 y 54, véase: DARESTE, *Op. cit.*, tomo II, pág. 641 á 643.

(3) Artículo 52.

(4) Artículo 57.

(5) Puede consultarse la obra del señor Justino Jiménez Aréchaga, *El Poder Legislativo*, tomo II, páginas 300 á 352, que trata extensamente la materia.



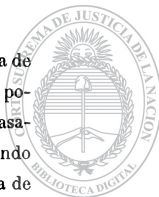
La constitución de Bélgica debe ser señalada especialmente entre las que confieren al más alto tribunal de justicia del país la facultad de juzgar estas grandes acusaciones. Ella reconoce el derecho de la cámara de representantes á acusar á los ministros, pero la acción ha de ser intentada ante la corte de casación (1).

El proyecto formulado por la comisión que redactó la constitución, establecía la competencia del senado para este objeto, pero el senado debía estar compuesto de miembros perpetuos ó hereditarios. Al discutirse el proyecto, numerosas opiniones se manifestaron, sosteniendo unos el proyecto de la comisión, otros que debía constituirse un gran jurado nacional y otros, en fin, que la facultad de conocer en esas acusaciones debía corresponder al más alto tribunal de justicia del país. La última proposición, «sabia y racional» según Thonissen, es la que triunfó en definitiva (2).

Los ministros, por lo tanto, son acusables por la cámara de representantes ante la corte de casación, y «la misma regla debe ser seguida respecto de sus cómplices. La indivisibilidad del hecho entraña necesariamente la indivisibilidad del pro-

(1) Artículo 90.

(2) J. J. THONISSEN, *La Constitution Belge annotée*, número 578.



ecdimiento » (1). Mientras no se dicte la ley reglamentaria de esta competencia, la cámara de representantes tendrá un poder discrecional para acusar á un ministro y la corte de casación para juzgarlo, caracterizando el delito y determinando su pena. Sin embargo, la pena no podrá exceder de la de reclusión, sin perjuicio de lo que sea expresamente previsto por las leyes (2). Esa ley especial no ha sido nunca dictada.

El rey no puede hacer gracia á un ministro condenado por la corte de casación sino á solicitud de alguna de las cámaras legislativas (3).

Adoptando en principio este mismo sistema, ya que en sus detalles tienen que divergir más ó menos hondamente, encontramos las legislaciones de los siguientes países:

Alemania. — El tribunal federal, que no es otra cosa que la suprema corte de justicia del país, juzga en primero y último grado los crímenes de traición contra el Imperio y el Emperador (4).

En cambio no se establece quién juzgará á los ministros. Esta corte ha conocido y pronunciado fallos en numerosos casos (5).

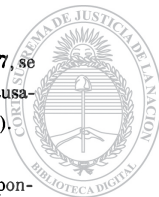
(1) THONISSEN, *Op. cit.*, número 579.

(2) Artículo 134.

(3) Artículo 91.

(4) *Código de Organización Judicial de Alemania de 27 de febrero de 1877*, título 14, artículos 125 al 141.

(5) Puede verse sobre esto: LÄHR, *Op. cit.*, pág. 342 y siguientes.



Países Bajos. — Por la constitución vigente desde 1877, se establece que juzga la Corte Suprema. El derecho de acusación corresponde á la Cámara baja y al Rey (art. 164) (1).

Prusia. — Constitución de 1850, artículo 61. La responsabilidad ministerial está declarada, y se halla mandado la sanción de una ley que determine los casos de responsabilidad, establezca el procedimiento y fije las penas. No ha sido aún dictada (2).

Suiza. — Constitución federal de 29 de mayo de 1874, artículo 112, y ley federal de 27 de junio de 1874 sobre organización judicial federal (art. 32).

Rumania. — Cada una de las cámaras y el rey tienen el derecho de acusar á los ministros ante la alta corte de casación y de justicia (3). En 1879 ha sido dictada una ley sobre la responsabilidad ministerial, en la que se contiene una reglamentación bastante detallada del procedimiento á seguirse en las acusaciones (4). Esta ley, que contiene reglas importantes sobre la materia, consagra expresamente la inhabilitación, absoluta ó temporaria, entre las penas que pue-

(1) DARESTE, *Op. cit.*, tomo 1, pág. 121.

(2) DARESTE, *Op. cit.*, tomo 1, pág. 190.

(3) Artículo 101 de la constitución de 30 de junio de 1866. DARESTE, tomo II, página 229.

(4) LAIR, páginas 348 á 352.

den imponerse, graduando su duración según la gravedad de los delitos.

Perú. — La corte suprema conoce en los procesos criminales intentados contra el presidente de la República, los ministros, los consejeros de estado y los miembros de las cámaras. Conoce asimismo de las acusaciones contra el presidente por delitos cometidos en el desempeño de sus funciones (1). Á su vez los miembros de la corte suprema son acusables ante un tribunal especial llamado « Tribunal supremo de responsabilidad judicial ». Á su turno los miembros de este tribunal pueden ser puestos en juicio ante el senado por acusación de la cámara de diputados (2).

Hay, como se ve, en el Perú, una organización de tribunales escalonados, según la jerarquía de los funcionarios, resultando así una jurisdicción mixta y por más de un concepto original.

Bolivia. — La cámara de diputados puede acusar ante el senado al presidente de la república, á sus ministros, al vicepresidente y agentes diplomáticos por delitos cometidos en el desempeño de sus funciones. El senado se limita á declarar si hay ó no lugar á la formación de causa. En caso negativo allí termina todo. Si declara que hay lugar á juicio, suspende al acusado y lo pone á disposición de la corte suprema

(1) Constitución de 1860, artículos 35 y 42.

(2) Constitución, artículos 64 y 107.





de justicia para que ella juzgue y sentencie conforme á las leyes (1).

Pero tratándose de los miembros de la suprema corte, el senado es quien juzga, sea que la acusación se formule por la cámara de diputados ó que el juicio se inicie por demanda ó queja de algún particular (2).

La cámara de diputados, en consecuencia, desempeña el papel de fiscal ó ministerio público, el senado de juez de acusación y la corte suprema de alto tribunal de sentencia.

Fuera de los mencionados países hay otros de menor importancia que siguen este sistema de tribunales. Con los estudiados parécenos, empero, que basta para dar una idea de su organización y de la aceptación práctica que han tenido en las legislaciones.

IV

Véamos ahora, cuáles son los que han organizado tribunales especiales, investidos con la misión de conocer de las acusaciones y de pronunciar sentencia.

Austria-Hungría. — Una ley votada en 1867 ha establecido las reglas por medio de las cuales se hará efectiva en Austria el principio de la responsabilidad ministerial consagrado en la constitución del mismo año.

(1) Constitución de 1878, artículos 30 y 64.

(2) Constitución, artículo 64.



Desde luego hay que distinguir, refiriéndonos á esta responsabilidad, los delitos de derecho común y los cometidos en el desempeño de sus funciones que revisten un carácter profesional, ó mejor dicho, político. Para el conocimiento de los primeros es competente la jurisdicción ordinaria; en razón de los segundos sólo pueden ser acusados ante la alta corte (*Staatsgerichtshof*).

El derecho de acusación pertenece á cada una de las cámaras del *Reichsrath* ó asamblea legislativa. La proposición para acusar debe ser formulada por escrito y firmada por veinte miembros, á lo menos, en la cámara alta, y cuarenta en la de diputados, precisando exactamente los hechos en que se apoya y el acto ilegal que da motivo á la acusación.

Presentada la acusación, el debate debe circunscribirse á este punto: si se pasa simplemente á la orden del día ó si se nombra una comisión de instrucción preliminar. Resuelto este último temperamento, la comisión recibe informes, escucha testigos, oye al ministro acusado, etc., en una palabra, recoge todos los antecedentes que pueden concurrir á determinar su juicio y formar su criterio.

El informe que la comisión formula se discute en la cámara; el ministro puede concurrir á dar explicaciones sobre los fundamentos de la acusación. Esta sólo puede resolverse por mayoría de dos tercios de votos.

La resolución de la cámara se comunica al emperador, y el ministro acusado es suspendido de sus funciones. El decreto de acusación es, entre tanto, transmitido por el pre-



sidente de la cámara que la ha votado, al presidente de la Alta Corte, invitándolo á convocar á Viena á los miembros que la componen. Antes de iniciarse los debates en la Alta Corte, la acusación puede ser retirada por la cámara que la ha decretado; pero ella no termina ni por próroga ó clausura del *Reichsrath* ni por disolución de la cámara de diputados.

La Alta Corte, llamada á conocer de estas acusaciones, se organiza de la siguiente manera: cada cámara elige doce miembros, de modo que en total son veinticuatro jueces los que la componen. Su duración es de seis años y no se exige otros requisitos que ser ciudadanos independientes, versados en el conocimiento de las leyes y que no pertenezcan á ninguna de las cámaras. Dentro de esas condiciones la libertad del parlamento para organizar la Alta Corte de Estado, es absoluta. Sus peligros resaltan á la simple vista.

La Alta Corte debe sesionar con asistencia de doce de sus miembros como *minimum*, y la sentencia declarando la culpabilidad del acusado, debe serlo por mayoría de dos terceras partes. Es necesario que al pronunciarse el fallo, estén presentes y voten diez miembros, cuando menos, que hayan asistido á todas las sesiones y debates del juicio. Este debe tramitarse por las formas del procedimiento criminal ordinario.

El derecho de recusación sin causa está reconocido. Tanto el representante y sostenedor de la acusación, como el acusado mismo, por sí ó sus defensores, pueden recusar cada uno seis miembros, sin expresión de motivos. Pero si hubiese varios acusados deben concertarse de manera que el número de



recusados por todos ellos no exceda de seis. Este derecho está sin duda otorgado con el propósito de dar las mayores garantías posibles á la defensa.

La condena, en fin, entraña como consecuencia lógica, la pérdida del cargo desempeñado, y puede llegar, segun las circunstancias, á la inhabilitación del culpable y á la pérdida de los derechos políticos por término más ó menos largo. La sentencia es definitiva y absoluta ; el soberano no puede otorgar gracia sino á solicitud de la cámara de la cual ha emanado la acusación (1).

Baviera. — Mayor imparcialidad y mayores garantías ofrece al acusado el tribunal organizado por las leyes de 4 de junio de 1848 y 30 de marzo de 1850, dictadas para hacer efectiva la responsabilidad ministerial declarada en la constitución de 1813, vigente aún en Baviera.

El voto de las dos cámaras debe concurrir para determinar la acusación de un ministro, ante la Alta Corte de justicia, organizada con tal objeto bajo el nombre de *Staatsgerichtshof*. Esta corte se compone : del presidente y de seis miembros del tribunal de Munich y de doce jurados. Estos jurados se eligen en la siguiente forma : cada dieta de círculo, de los ocho en que se divide Baviera, designa por mayoría absoluta y escrutinio secreto, cincuenta jurados, de entre la lista de notables que sirve para la formación del jury ordinario. De

(1) Para mayores detalles véase : LAM, *Op. cit.*, pág. 358 á 364.



entre estos cuatrocientos jurados, así elegidos, el tribunal supremo de Munich saca á la suerte, para cada caso occurrente, cuarenta nombres, y en fin, los doce jurados que concurren á integrar el tribunal de juicio son designados por sorteo, entre la lista de los cuarenta mencionados.

Hemos de referirnos más adelante á esta organización para hacer notar sus inconvenientes.

Suecia. — La alta Corte (*Riksrätt*) debe componerse: del presidente de la Corte Real de Stockolmo, de los presidentes de todos los colegios administrativos del reino, de los cuatro consejeros más antiguos del Estado, del comandante ó jefe de las tropas de guarnición en la capital, del jefe de la escuadra de estación en el puerto, de mayor jerarquía por su grado, de los dos consejeros más antiguos de la Corte de Stockolmo y del consejero más antiguo de cada uno de los colegios administrativos (1).

Grecia. —El tribunal competente para el conocimiento de estas acusaciones se compone del presidente del Areópago (corte de casación), quien la preside, y de doce miembros sacados á la suerte, en sesión pública, por el presidente de la Cámara de diputados, de entre una lista formada de todos los miembros de la corte de casación, y de los presidentes y

(1) Constitución de 1809, artículos 92, 102 y 106; DARESTE, tomo 2, pág. 67 y siguientes.



jueces de las cortes de apelación. Es de advertir que todos estos funcionarios deben haber sido nombrados antes de iniciarse la acusación. El derecho de formular ésta, corresponde a la asamblea legislativa.

Leyes dictadas en marzo 6 y marzo 23 de 1877 han deslindado claramente los casos de responsabilidad ministerial, establecido las penalidades y fijado minuciosamente las reglas del procedimiento (1), muy semejante, por más de un concepto, al que hemos reseñado rápidamente al ocuparnos de la legislación de Austria. Las dos leyes a que nos referimos y que Lair considera como el código más completo y extenso de la materia, establecen la inhabilitación, como una de las penalidades.

Dentro de los lineamientos generales de las organizaciones que acabamos de exponer, tienen constituidos sus tribunales para el conocimiento de la responsabilidad ministerial y para el juzgamiento de los crímenes de Estado, la Servia, el Luxemburgo, y los principados de Reust, Saxe-Weimar, Oldemburgo, etc. Las constituciones de Saxe y Wurtemberg organizan el alto tribunal de Estado, confiriendo al rey el derecho de nombrar anualmente el presidente y seis de sus vocales de entre los miembros de las Cortes Superiores de Justicia. Los otros seis son designados por los estados debiendo dos por lo menos ser jurisconsultos.

(1) Véase: LAIR, *Op. cit.*, pág. 366 á 376



Llegamos, en fin, á estudiar la legislación de los países que separándose de estos diferentes sistemas han concedido la jurisdicción de juicio y sentencia á tribunales que revisten un carácter mixto.

Tal acontece en Noruega, Dinamarca, Baden é Islandia. El carácter general que este tipo de tribunales ofrece es el siguiente: la Alta Corte de Estado se compone del Supremo Tribunal de Justicia del país y de los miembros que forman la cámara alta del parlamento ó de una comisión nombrada de su seno.

En Noruega, por ejemplo, esa Alta Corte, *Rigsret*, se forma con los miembros del *Lugthing* ó cámara alta, reunidos á los de la Suprema Corte (1), y en Dinamarca, por el contrario, está constituida por los miembros ordinarios de la Corte Suprema del Reino y de un número igual de miembros de la Cámara Alta del Parlamento. El derecho de acusación se divide entre el poder ejecutivo y el legislativo.

El Gran Ducado de Baden tiene adoptado por una ley sancionada en 1868 un sistema semejante. Acusa la cámara baja ante la cámara alta, la cual funciona como Corte de Estado Sin embargo, para juzgar debe ella incorporar á su seno al

(1) Constitución de 1814, artículo 86.



Presidente de la Suprema Corte y ocho magistrados más, sacados á la suerte de entre los miembros de los tribunales. Preside el presidente de la primera cámara (1).

Se comprende desde luego, el serio inconveniente que ofrecen estos tribunales: — formados en parte de la alta corte de justicia del país, participan de los inconvenientes inherentes á tal jurisdicción, á que habremos de referirnos más adelante — y en parte de la cámara superior del parlamento, presentan el grave peligro de acusadores, que son á la vez jueces.

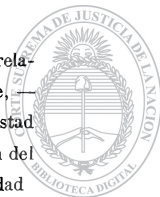
Ello se vió bien claro, en la acusación formulada en Noruega, el año 1884, contra todo el ministerio. Los mismos que habian votado la acusación, juzgaron luego en ella, como jueces de fallo inapelable y soberano. Y tan grandes fueron las injusticias cometidas con tal motivo, que los acusados y sus defensores, hubieron de abandonar la barra, protestando contra los procedimientos de la alta corte.

No hay, pues, un tipo uniforme, ni en este sistema de tribunales ni en los anteriormente expuestos.

Saliendo de la jurisdicción parlamentaria se cae en la creación de tribunales extraordinarios, con amplia jurisdicción y extensas facultades en cuanto á los delitos y sobre todo á imposición de las penas. No se separa la responsabilidad política de la penal, y buscando hacerlas efectivas conjuntamente se incurre en todos los inconvenientes de una organización caprichosa, complicada, llena de dificultades prác-

(1) Para mayores detalles : LAM, *Op. cit.*, pág. 387 y siguientes.

ticas, á menudo sin garantías eficaces, y que rompen la relativa independencian en que los poderes deben mantenerse, — y en todos los excesos que entrañan la amplitud de potestad conferida á estas jurisdicciones especiales y la confusión del hombre y del funcionario, á los efectos de su responsabilidad





CAPÍTULO VI

EL PROCEDIMIENTO



SUMARIO: I. Importancia del asunto. Necesidad de reglamentar el juicio político. Sus dificultades.— II. El procedimiento en el Parlamento de Inglaterra.— III. Remoción de jueces en Inglaterra; método por el que se consigue: reglas de procedimiento.—IV. El procedimiento en Estados Unidos.— V. El procedimiento en la República Argentina: legislación nacional y de las provincias.— VI. La suspensión no corresponde en el juicio político.

I

Constituye sin disputa uno de los puntos más interesantes en la materia que estudiamos y acaso el que no menores dificultades ofrece, el referente a las formas y reglas del procedimiento. «Las formas, ha escrito Benjamín Constans, son una salvaguardia: la abreviación de las formas, es la disminución o la pérdida de esta salvaguardia» (1).

En el juicio político, el procedimiento es y tiene que ser fundamental, si se quiere, por una parte, asegurar la eficacia de su aplicación y respetar, por otra, los derechos de la defensa. Se cruzan de por medio dos grandes intereses igual-

(1) BENJAMIN CONSTANS, *Reflexions sur les Constitutions et les garanties*, pág. 236.



mente respetables y dignos de atenta consideración: el de la sociedad que reclama el castigo del funcionario que se ha mostrado inepto para el desempeño de su cargo ó que se ha hecho indigno de continuar desempeñándolo, y el de la justicia que no permite se condene á nadie, sin antes haberlo ampliamente escuchado y oído todos sus descargos.

De seguirse sólo las exigencias del primero, habria acaso que llegar á la abreviación extraordinaria de los términos de prueba, á la supresión de las formas substanciales del procedimiento,—tan grande es el daño que causa á la sociedad la permanencia, en su puesto, de un funcionario inepto ó culpable y tan profundo el trastorno que en la vida institucional y política de los pueblos, produce el enjuiciamiento de los primeros magistrados del Estado.

De obedecerse, en cambio, sólo las excitaciones del segundo, los términos habrian de ampliarse, las facilidades para la defensa se aumentarían pródigamente, todas las garantías para la imparcialidad del fallo parecerían escasas,—tan grande es el respeto debido á la defensa humana y hay tanto peligro evidente de que lo que inspire estas acusaciones, no sea un alto espíritu de justicia política ó de moralización administrativa, sino un móvil puramente partidista y estrecho.

De un lado, pues, los peligros de la arbitrariedad, en nombre del supremo principio de la razón de Estado; del otro, los de la impunidad de los grandes delincuentes.

En el término medio se halla, sin duda, la solución, pero en encontrarlo y reducirlo á formas prácticas, está la gran di-



ficultad. En todas partes se ha sentido esa necesidad, pero en muy pocas ha sido atendida. Son contadas las naciones que han dictado las reglas de procedimiento para la tramitación de tales juicios; es que la materia es delicada, llena de dificultades y de exigencias diversas. Es que se comprende que ni es posible sujetar la tramitación de estas acusaciones á un código de reglas estrictas y absolutas de procedimiento, sin correr el riesgo de que estas fracasen con frecuencia, ni tampoco prescindir por completo de ellas, entregando al acusado á la voluntad y discreción caprichosa de un tribunal que pudiera no ser imparcial.

Por nuestra parte, apercibidos de ello, habríamos deseado. y fué nuestro propósito, coronar este trabajo con un proyecto de reglamentación del juicio político. El tiempo nos ha faltado materialmente, y antes de formular un proyecto incompleto y con deficiencias substanciales, preferimos no hacerlo. Pero por lo menos, debemos exponer las reglas observadas en la tramitación del juicio político, en Inglaterra, Estados Unidos y la República Argentina, y expresar con tal motivo juntamente con las observaciones que ellas nos sugieran los fundamentos que las justifican.

II

Hemos definido antes el *impeachment* inglés, como una acusación solemnemente formulada por los comunes ante los



lores, que funcionan en tal caso, como alta corte de justicia.

En la exposición histórica que de los casos de *impeachment* hemos hecho, ha podido verse la forma en que ellos se han llevado á la práctica. No tenemos, ahora otra tarea á cumplir que la de recordar los preceptos generales que el uso parlamentario ha ido consagrandó sucesivamente sobre esta materia.

La acción de los comunes puede originarse en dos formas : ó se solicita comunicación de los papeles necesarios mediante una moción puramente preparatoria, ó bien directamente se pide la acusación : este último procedimiento es el más general. La cámara resuelve por simple mayoría. Aceptada la moción de acusación, una comisión de la cámara, de la cual debe formar parte el miembro que la presentó, se traslada al recinto de los lores y desde su barra formula solemne acusación en nombre de todos los comunes del reino y anuncia que en la debida oportunidad serán presentados los cargos y exhibidas las pruebas.

Formulada la acusación, « si se trata de un par, es detenido en prisión mediante una orden de los lores ; si se trata de un *commoner* es entregado al sargento de armas, quien lo pasa al « ugiér de la vara negra », en cuya custodia permanece hasta que los lores le admiten fianza carcelaria ó disponen otra cosa á su respecto » (1). Los capítulos de acusación son preparados por una comisión de la cámara, discutidos y votados luego por simple mayoría. Convenidos los cargos se nom-

(1) CUSHING, *Ley y práctica de las asambleas legislativas* (trad. Calvo), tomo III, número 2543.

bra para su presentación ante los lores, y para la dirección de los procedimientos, una comisión especial llamada de los *managers of the impeachment*. Está reconocido el derecho de los comunes para presentar nuevos capítulos de acusación en el curso de los procedimientos. De estos, como de todos los demás, debe darse copia al acusado para los efectos de su defensa, debiendo contestarlos por escrito. Su contestación es comunicada á los comunes para la réplica de estos.

Los lores fijan el día en que han de escuchar la acusación comunicándolo á ambas partes. El juicio tiene lugar generalmente en Westminster-Hall, arreglado expresamente para tal objeto. Si se suscita alguna cuestión previa ó de procedimiento, los lores se trasladan á su local propio, para discutirla y resolverla, volviendo luego al lugar del juicio.

Abierta la sesión, bajo la presidencia del Lord High Steward, los *managers* formulan los cargos, los fundan y aducen la prueba que hayan reunido, con referencia á cada uno de los capítulos de acusación. Habla en seguida el acusado por medio de sus defensores y presenta la prueba y los testigos de descargo que tenga. Terminada la defensa, los *managers* tienen derecho á hablar nuevamente, siendo así ellos los últimos en hacer uso de la palabra, « verdadera anomalía que forma una excepción en el derecho público moderno y que no podrian justificar ni la razón de estado ni la protección de la soberanía nacional » (1). Durante la tramitación del juicio,

(1) LAIR, *Des hautes Cours politiques*, pág. 325.



las partes están sujetas á la autoridad del tribunal y á la observancia de las reglas de procedimiento que él imponga. El juicio continúa no sólo de sesión á sesión, y de periodo á periodo, sino que ni aún la disolución del Parlamento y la convocación consiguiente de uno nuevo le pone término.

Este último principio no fué definitivamente establecido hasta el caso de Warren Hastings. Había decisiones contradictorias de parte del Parlamento. En 1685 se había declarado que la disolución ó prórroga del Parlamento implicaba el abandono del *impeachment*. Tal doctrina, de imposible autorización legal, fué luego tácitamente revocada en el caso de lord Oxford, ocurrido en 1717; los procedimientos no fueron entonces abandonados por la disolución de las cámaras. Resoluciones igualmente contradictorias se tomaron en época posterior, hasta que, como lo decíamos, en el caso de Hastings la cuestión fué amplia y luminosamente debatida para quedar resuelta en el sentido indicado. « Muchos de los precedentes, ha escrito Erskine May, eran tan oscuros que facilitaban argumentos en pro y en contra; los expositores sostenían opiniones encontradas; y los jurisconsultos más eminentes del día no estaban de acuerdo. Pero el magnífico y concluyente discurso de Mr. Pitt bastó por sí solo para resolver la controversia en el terreno del derecho y de los precedentes. Fundándose en amplios principios constitucionales, los primeros estadistas de todos los partidos convenían en reconocer el inviolable derecho de la cámara de los comunes para proseguir los trámites de una





acusación con independencia de cualquier acto de la Corona. No podía permitirse que los delincuentes fuesen arrancados al castigo por ministros que quizás se hallasen ellos mismos complicados en el delito. Ni era tampoco justo para los acusados que la causa se sobreseyera antes de pronunciarse sentencia y que se entablara nueva acusación fundada en los mismos ó diferentes motivos, y acaso después que la defensa hubiese sugerido medios de suministrar nuevas pruebas para condenarlos. Si el derecho no hubiera ya dispuesto la continuación de las acusaciones, hubiera sido necesario disponerlo así. Pero ambas cámaras reconocieron de común acuerdo y por grandes mayorías que según el derecho y la costumbre del Parlamento una acusación pendiente de la cámara de los lores continuaba *in statu quo* de una legislatura y de un parlamento á otro hasta que hubiese recaído sentencia » (1). Sentado ese principio, la acusación no puede caducar sino por el desistimiento de los comunes.

Por lo demás, conviene advertir que el acusado, á los efectos de la defensa, tiene derecho á plazo para prepararla y á la designación de abogados que la hagan.

Formulados, probados y discutidos separadamente todos los cargos, se procede á tomar votación nominal, sobre cada uno de ellos. Cada lord vota por su honor (*upon my honor*); no prestan juramento ni antes ni en ese momento. La votación se toma comenzando por el más joven. El presidente del

(1) TH. ERSKINE MAY, *Historia constitucional de Inglaterra*, tomo II pág. 300 y 301.



tribunal, si es miembro de la cámara, vota; si no, se limita á dirigir las discusiones. No hay voto de empate. La sentencia se pronuncia por simple mayoría. Los obispos no votan cuando se trata de casos en que haya lugar á la imposición de la pena de muerte. Si no hay mayoría que declare la culpabilidad, el acusado es absuelto. Si, por el contrario, la hay, respecto de todos ó de alguno de los cargos imputados, se comunica el hecho á la cámara de los comunes. No se puede pronunciar sentencia antes de que haya mediado una nueva requisitoria en tal sentido de parte de la cámara acusadora (1).

Hecha la solicitud, los lores imponen la pena que juzgan conveniente, dentro del amplio poder que á tal objeto tienen. Su resolución es irrevocable, en el sentido de que no hay tribunal alguno que pueda modificarla; pero por una otra anomalía, y como un último vestigio de la vieja prerrogativa real, se ha sostenido que el soberano tiene derecho á perdonar la pena que los lores impongan. De Lolme ha dicho que el *impeachment* es dirigido contra la administración misma; por lo tanto, ella no puede intervenir en su tramitación; el rey no tiene poder para paralizar su curso; está obligado á asistir como un espectador á las revelaciones y descubrimientos que por su medio se hagan de la participación que ha tenido en los actos ilegales de sus consejeros, y á oír su propia sentencia en la condenación de sus ministros (2). Es

(1) FISHEL, *La Constitution d'Angleterre*, tomo II, pág. 361.

(2) DE LOLME, *The Constitution of England*, pág. 180.



en ese concepto que los comunes declararon en el caso de Danby que el perdón real invocado por éste era ilegal y nulo por tratarse de un *impeachment* (1); y que el *Act of Settlement* estableció más tarde « que ni el perdón real, otorgado bajo el gran sello, podría invocarse en un caso de *impeachment* iniciado por los comunes del Parlamento de Inglaterra ».

Interpretando esta cláusula, Blackstone ha dicho que debe ser entendida de esta manera : el rey no puede otorgar un perdón mientras se siguen los trámites del juicio, mientras el *impeachment* está pendiente ; pero puede concederlo después de pronunciada la sentencia (2).

Esta interpretación no se concilia con el fundamento que Hallam atribuye á esa restricción á la autoridad de la Corona. En Inglaterra, ha dicho, se supone que todos los juicios se inician y siguen en nombre del rey, de donde surge el derecho de gracia acordado á éste, pero como en el *impeachment* no sucede tal cosa y no se entiende que éste se realiza en nombre del rey, conclúyese que el soberano no debe tener tal derecho de gracia (3).

La aplicación estricta del fundamento atribuido por Hallam á la facultad de perdón, llevaría á la conclusión final de que, después de pronunciada la condena, el rey no podría perdonarla. Esa es la interpretación que le dan los *schiffs*

(1) Véase *ante* capítulo I.

(2) BLACKSTONE, *Commentaires sur les lois anglaises*, tomo VI, pág.

(3) HALLAM, *Constitutional History of England*, vol. II, pág. 415.



ingleses y que De Lolme, con razón, entiende ser la más conveniente (1). Pero en el hecho sucede lo contrario : el soberano ha ejercitado con posterioridad al *Act of Settlement* el derecho de agraciarse á individuos condenados por vía de *impeachment*. Sin embargo, y referida á su objetivo fundamental, la cuestión no tiene mayor importancia, porque, como lo ha observado Fischel, « se buscaría vanamente un ejemplo de la aplicación efectiva de este principio al caso de un ministro condenado, y no es probable que esa aplicación se efectúe enfrente de la oposición fácil de prever de la cámara de los comunes » (2).

III

Desde el reinado de Ricardo I, encontramos la acción del Parlamento moralizando la administración de justicia. Jueces convictos de haber cometido exacciones en el desempeño de sus cargos, fueron condenados por sentencia del Parlamento (3). Bajo el reinado de Eduardo III, jueces que por servilismo ó por coacción formulan opiniones tendentes á anular ó extinguir todos los derechos de los comunes, son acusados por vía de *impeachment*. Igual cosa sucede muchos años más tarde con los jueces que condenan á Hampden. El caso de

(1) DE LOLME, *Op. cit.*, pág. 181, nota.

(2) FISCHEL, *Op. cit.*, tomo II, pág. 360.

✓ (3) DE LOLME, *Op. cit.*, pág. 286, nota



Bacon ofrece, por otra parte, el ejemplo de la intervención moralizadora que el Parlamento ha tenido en esta materia.

Pero esta manera de conseguir la separación de los jueces ha caído en desuso; nuevas prácticas y formas de procedimiento han sido establecidas, en el deseo de mantener a los jueces en la mayor independencia posible, así de la Corona como del Parlamento.

Hasta la revolución de 1688, la Corona podía remover á voluntad á los jueces; pero por el *Act of Settlement* (Acta de Establecimiento) quedó resuelto que después de la ascensión de la casa de Hannover los nombramientos judiciales serían *quandiu se bene gesserint* y sus salarios fijos. Más tarde, y por estatutos posteriores, se declaró, bajo Jorge III, que los jueces conservarían sus cargos mientras durase su buena conducta y á pesar de la destitución de la Corona.

Desde entonces, y por tales medios asegurada la independencia del poder judicial, la remoción de sus miembros, en caso de mala conducta, se consigue en Inglaterra por un procedimiento especial, que teniendo en su fondo notables puntos de semejanza con el *impeachment*, no es posible, sin embargo, confundir con éste.

La independencia de los jueces está asegurada, por una parte, con el hecho de que es el Parlamento quien fija sus sueldos, constituyendo éstos un capítulo permanente del presupuesto, y por otra, con el principio de que los jueces son nombrados por todo el tiempo que dure su buena conducta



— *quandiu se bene gesserint* — no pudiendo ser removidos por acto exclusivo de la corona.

Es al Parlamento á quien corresponde solicitar de la Corona la separación de un juez, cuando se ha hecho culpable de actos que lo inhabilitan para el desempeño de sus funciones judiciales.

Este poder, ha dicho Todd, no es judicial en su sentido estricto y puede ser invocado en ocasiones en que la mala conducta no constituya una violación de las condiciones en que se tiene el puesto. El Parlamento, por otra parte, no tiene más restricción, á este respecto, y en las investigaciones que verifique, que las que él mismo entienda conveniente ponerse; pero la importancia de los intereses del reino en conservar la independencia de los jueces, debe impedir á cualquiera de las cámaras el ejercicio de tal facultad, fuera de aquellos casos en que sean tan graves los cargos imputados, que no sólo justifiquen sino que exijan la intervención de ambas en forma de un pedido á la Corona (1).

Burke, á su vez, decia en una ocasión y refiriéndose á este poder: «Nos colocaremos en una situación honrosa para nosotros y útil para el país, si no abusamos ni prescindimos de las facultades que nos están acordadas para la remoción y castigo de los jueces culpables».

Ni el Acta de Establecimiento, ni el estatuto complementario dictado poco después, habian establecido las reglas de

(1) ALPHEUS TODD, *On Parliamentary Government of England*, vol. II, pág. 727 y siguientes.



procedimiento para llegar á este resultado, pero la aplicación práctica del derecho del parlamento á los varios casos ocurridos desde aquella época, suministra elementos suficientes para poder formularlas.

Desde luego, está declarado que la iniciativa del pedido de remoción, debe partir de los comunes. En 1804 se presentaron ante los lores quejas contra el juez Fox, miembro de uno de los Tribunales de Irlanda. Siguióse larga tramitación en el examen de cargos, etc., hasta que en 1806, lord Gremville, primer ministro, sostuvo que los procedimientos estaban equivocados, por cuanto «era un principio parlamentario indiscutible que, excepto para el mantenimiento de los propios privilegios, ninguna acusación criminal puede ser originada en la cámara de los lores».

La doctrina se aceptó, los procedimientos fueron suspendidos y quedó establecido que un pedido á la Corona para la remoción de un juez, debe ser originado en la cámara de los comunes en su carácter especial de *impeaching body* (1).

Pero no hay una forma especial para provocar esta acción de los comunes. En efecto, ella puede ser originada de las siguientes maneras :

1º Por capítulos de cargos presentados por miembros de la cámara. Al hacerlo, deben mencionarse los actos de mala conducta cometidos por el juez. Así lo consagra el caso del Baron Mc. Cleland, contra el cual, en el parlamento de 1819,

(1) Todd, *Op. cit.*, vcl. II, pág. 741.



uno de los comunes formuló ante la cámara respectiva, acusación por varios *misdemeanors*. La acusación no se llevó adelante por haber Lord Castlereagh, ministro de relaciones exteriores, sostenido que no había motivo para ella y conseguido votación de la cámara en tal sentido (1).

2º Por investigación previa. Esta puede verificarse ó por empleados de la Corona y por mandato real, como aconteció en el caso del Chief Baron O'Gready, acusado por los *comissioners* de la Corte de Irlanda, de haberse aumentado el sueldo; ó por empleados de la Corona y orden del Parlamento, como en el caso de Sir Jonahn Barrington en que los *comissioners* de Irlanda, por encargo del Parlamento investigaron los procedimientos de la Corte del almirantazgo presidida entonces por Barrington; ó, finalmente, por una comisión parlamentaria. De esta última forma, hay, desde luego, el ejemplo del caso Fox, ya recordado, y del Baron Smith. Fué éste acusado por un particular, de descuidar sus deberes para dedicarse á la política; presentó algunas pruebas y solicitó que se nombrara una comisión parlamentaria que investigase los fundamentos de la acusación. Resolvióse entonces que «no hay lugar al nombramiento de tales comisiones por parte de las cámaras, sino á petición del acusador y en caso de que, *prima facie*, aparezca una culpabilidad tal, que probada diera lugar á un pedido de remoción ante la Corona ». Como no era ese el caso del Barón Smith, no se designó la comisión pedida (2).

(1) Todd, *Op. cit.*, vol. II, pág. 741.

(2) Todd, *Op. cit.*, vol. II, pág. 738.



3º Por petición presentada ante la cámara por persona que tenga motivo de queja contra el juez. La doctrina la establecieron los casos de Fox, en que las primeras denuncias fueron hechas por particulares, y el del juez Kenrick, ocurrido en 1825 (1).

Es otro requisito del procedimiento, en tales casos, que los ministros no deben asentir al nombramiento de una comisión investigadora, sino después de haber ellos mismos investigado prolijamente la queja entablada contra la conducta de un juez. Fúndase esta exigencia en « la responsabilidad de los ministros de la Corona, por la recta administración de la justicia en todo el reino y en el deber que tienen de defender á los jueces contra ataques injustos ó quejas calumniosas » (2).

El principio fué consagrado en el caso del Chief Baron Abinger. Fué este acusado de haberse expresado en un lenguaje político exagerado y partidista, impropio de un juez y en desempeño de sus funciones públicas. Propúsose el nombramiento de una comisión parlamentaria investigadora; se opuso el Attorney general, fundado en que no era posible admitir que el Parlamento hiciera una investigación sobre la conducta de un juez antes de que la Corona, por sus órganos propios, lo hubiera verificado y se encontrase en aptitud de decir si era ó no caso de hacer lugar á un pedido de remoción. Lord Russell sostuvo que, si bien es cierto que lord Abinger ha-

(1) TODD, *Op. cit.*, vol. II, pág. 734 y 731.

(2) TODD, *Op. cit.*, vol. II, pág. 739.



bia hablado en términos más propios de un político que de un juez, la independencia de los jueces debía ser tan sagrada que solamente una imperiosa necesidad podría inducir a la cámara a adoptar procedimientos que debilitasen su autoridad. La moción fué en consecuencia rechazada.

Es igualmente regla de procedimiento que los comunes, tratándose de acusaciones contra jueces, no sólo deben exigir que los cargos sean bien definidos y precisos, sino que ellos constituyan la prueba de una mala conducta tal, que bastara a justificar un pedido de remoción.

No está claro, sin embargo, si tal mala conducta se refiere al ejercicio de sus funciones judiciales, ó simplemente á su vida privada (1). La doctrina quedó sentada en el caso del juez Kenrick.

No basta á los efectos de autorizar un pedido de remoción, el examen de los cargos hechos por otros tribunales y su informe al respecto: es necesario que ese examen sea además ampliamente ventilado en la cámara misma ó ante su barra por una comisión especial.

En la acusación formulada contra el juez Fox, á que antes nos hemos referido, las cámaras se negaron á recibir mayores pruebas, fundadas en que de las recibidas por la comisión de investigación resultaba plenamente probada su culpabilidad. Fox protestó ante los lores, de esta resolución, alegando su inconstitucionalidad y éstos, tácitamente revocaron la

(1) Todd, *Op. cit.*, vol. II, pág. 742.

negativa de los comunes, recibiendo en la barra las nuevas pruebas que Fox ofrecía.

Concurriendo siempre á este propósito de garantir la libertad y la amplitud de la defensa, es que se halla establecido que al acusado ha de darse pleno conocimiento de los fundamentos y causas de la acusación, del estado del juicio, copia de los cargos ó peticiones que se formulen, que se le notifique las resoluciones de la cámara á su respecto, y que, si lo quiere, se le acuerde permiso para ser oído en su defensa por sí ó por medio de abogado. En el curso de los procedimientos de la acusación á Barrington, famosa por ser la primera vez que vinculó el voto de las dos cámaras en el sentido desolicitar la separación de un juez, la comisión investigadora de los comunes dió aviso al acusado de sus reuniones, á los efectos de que concurriera á prestar declaración y le indicó que podía señalar á las personas que deseaba fueran oídas en su descargo; fuéle igualmente permitido abogado para la defensa. El defensor de Barrington sostuvo que la cámara, en sus procedimientos para obtener la remoción de un juez, no debía admitir pruebas de culpabilidad sino dadas con arreglo á las formas estrictas del procedimiento judicial, y que, por consiguiente, á más de la prueba ya rendida ante la comisión investigadora de la cámara, ésta debía recibir otras nuevas ante su barra. Opúsose á esta doctrina, que la cámara, sólo en consideración á la edad y achaques de Barrington, había elegido la forma de procedimiento que se seguía, prescindiendo del *impeachment* y de la iniciación de un juicio ante otros tri-





bunales, lo que habría dado por resultado una condena más afrentosa. Finalmente, entendiendo que las pruebas ya dadas sobaban para probar la culpabilidad del juez, no se hizo lugar al pedido de ampliación. Sin embargo, esta decisión no pasó en silencio: se le observó por uno de los más autorizados miembros de la cámara, que aun siendo exacta la circunstancia mencionada, referida la cuestión á un criterio puramente constitucional, no era posible desconocer la necesidad de que la prueba se recibiera ante la cámara misma.

Votado el pedido de remoción por los comunes, pasó el proyecto á los lores, á quienes se enviaron todos los antecedentes de la causa y los documentos presentados. Aprobado finalmente por ellos, alcanzó también el asentimiento real, siendo removido de su cargo el juez Barrington por haberse probado el cargo de malversación formulado contra él.

Y finalmente, débese recordar que el Parlamento al dirigir su pedido á la Corona, debe referir los hechos en que lo funda, para dar ocasión á que el Rey ejercite sus facultades constitucionales (1).

Tales son las formas de procedimiento que la práctica ha consagrado en el parlamento inglés para la remoción de los jueces, y que hemos considerado oportuno recordar como un antecedente valioso que puede servir para formular la reglamentación del juicio político entre nosotros y por la aplica-

(1) Por este y todos los demás puntos que quedan expuestos puede consultarse la obra tantas veces recordada de Todd, vol. II, pág. 724 á 746.

ción que de muchos de sus principios puede hacerse en la República en ausencia de esa reglamentación y dada su semejanza.



IV

Hemos tenido ocasión de recordar antes las palabras en que Pomeroy ha sintetizado su juicio comparativo del *impeachment* inglés y del juicio político norteamericano. « La palabra es prestada, ha dicho, el procedimiento es imitado ».

Y lo es en realidad. Si el *impeachment* bajo la constitución de Estados Unidos se ha concretado en su carácter y limitado en sus objetivos, se ha conservado en cambio el mismo, salvo pocas modificaciones, en cuanto al procedimiento.

En los casos de juicio político á que nos hemos referido en su lugar y especialmente en el de Johnson, hemos enunciado algunas de las reglas que en esta materia se observa. Debemos ahora completarlas brevemente, recordando primero las cláusulas que la constitución consagra.

La acusación tiene que ser formulada por la cámara de representantes. El senado no puede, de oficio, entrar á juzgar. En 1834 el senado votó una moción que importaba la condenación categórica del presidente Jackson por pretendida violación de la ley fundamental del país. El senador Benton protestando contra ella pronunció estas palabras : « Esta resolución es judicial, es un juicio pronunciado en una ofensa

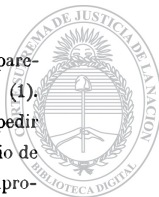


imputada; es la manifestación de la convicción que una mayoría del senado tiene de la culpabilidad del presidente por un alto crimen y delito (*high crime and misdemeanor*); es, en substancia, un *impeachment*; pero un *impeachment* en violación de todas las formas prescritas por la constitución, en violación de los privilegios de la cámara de representantes, y en subversión de los derechos del acusado » (1). Tal es la doctrina americana de acuerdo con la práctica parlamentaria inglesa.

La acción de la cámara de representantes, obrando como una gran investigación del estado, se inicia por moción de cualquiera de sus miembros que pide, ó directamente la acusación de un funcionario ante el senado, por alguno de los delitos y dentro de los principios generales que la constitución establece, ó el nombramiento de una comisión investigadora. Esto último es lo más frecuente.

Nombrada la comisión, procede inmediatamente á llenar su encargo, investigando la conducta del funcionario acusado é informando luego á la cámara sobre el resultado que haya obtenido. Si la comisión informa adversamente al acusado, y aconseja la continuación de los procedimientos y si estas conclusiones son aceptadas por la cámara se autoriza á la misma comisión ó se nombra otra para formular la acusación ante la barra del senado, para exponer que los artículos de acusación serán exhibidos á su debido tiempo y probados ante

(1) THOMAS H. BENTON, *Thirty years in the Senate of the United States* (1820 á 1850), vol. I, pág. 430.



aquel cuerpo y para pedir que el senado ordene la comparecencia de la parte acusada para responder á la acusación (1).

Habiendo significado el senado su voluntad de expedir tal orden, la cámara de representantes procede, por medio de una comisión, á redactar los capitulos de acusación. /Aprobados estos, se nombra la comisión que ha de conducir la acusación y sostenerla ante el senado (*the committee of managers of the impeachment*). }

Presentados los artículos de acusación, el senado hace citar al acusado por medio del *sargeant at arms*, para que comparezca á responder á los cargos hechos.

Estos artículos de cargos no necesitan ser técnicamente precisos como en un *indictment* (2) Deben, empero, tener la claridad y certidumbre necesarias para facilitar la defensa á la parte acusada y para aprovecharla en caso de absolución, dándole el medio de rechazar una nueva acusación del mismo género (3).

Respecto de esta materia debe notarse que hay el derecho, de parte de la cámara baja, de agregar en cualquier estado del juicio nuevos capitulos de acusación, sobre todo si, como generalmente sucede, se reserva ese derecho.

El arresto del acusado no se considera necesario, ni su presencia es indispensable en el juicio. No habiéndose de apli-

(1) CUSHING, *Ley y práctica de las Asambleas Legislativas* (trad. Calvo), tomo III, número 2556.

(2) ORDRONAU, *Constitutional Legislation*, pág. 447.

(3) CUSHING, *Op. cit.*, número 2565.



car por el senado pena corporal alguna y limitándose á pronunciar, en caso de culpabilidad, la destitución é inhabilitación del acusado, el arresto de éste no tiene razón de ser.

Pero ¿ puede ó debe ser suspendido de su cargo ? Pensemos doctrinariamente que no, por las razones que luego invocaremos; refiriéndonos al procedimiento norteamericano, citaremos las palabras de Ordronaux: « No hay nada en nuestra constitución, ha dicho, que acuerde el derecho de suspensión; aun más, según la alta autoridad de Madison, aquel poder fué estudiosamente excluido » (1). El *impeachment* de Johnson confirma esta observación. Johnson siguió desempeñando su cargo, mientras se tramitaba su juicio.

Los senadores deben prestar juramento ó afirmación, al constituirse el senado en alta corte de *impeachment*. El juramento se toma á aquellos que por su profesión religiosa pueden prestarlo; la afirmación á los que no se hallan en esa situación y para no excluirlos del juicio. « Esta disposición constitucional, imponiendo á los senadores revestidos de funciones judiciales la misma condición aplicable á los jueces y á los jurados en los demás tribunales, será ciertamente aplaudida por todas las personas que piensan que las funciones más elevadas, los derechos y deberes más importantes, deben estar rodeados de tantas garantías como las de un orden inferior » (2). Estableciéndolas, la constitución norteamericana, como la nuestra que consagra igual precepto, han buscado

(1) ORDRONAU, *Op. cit.*, pág. 444.

(2) STORY, *Comentarios* (Trad. Calvo), tomo I, § 387.

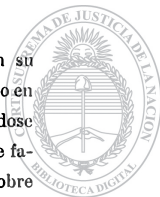


dar mayor solemnidad y rodear de mayores garantías de imparcialidad y justicia el acto del juicio.

Si el acusado es el presidente de la república, preside el senado el presidente de la suprema corte de justicia (*The Chief Justice*). El vice-presidente de la república es el indicado por la constitución para terminar el periodo en caso de muerte, renuncia, etc., del titular, y el temor de que, el anhelo de llegar á aquel alto puesto pueda hacer peligrar su imparcialidad inclinándolo á la condenación del presidente, ha inspirado esa disposición. Por lo demás, la alta jerarquía del jefe del poder judicial de la nación y el prestigio de su cargo, lo indicaban para presidir el senado en tan grande y solemne juicio. Igual disposición, como se ha visto, contiene la constitución argentina, inspirada en los mismos propósitos.

No incurriremos en la repetición de indicar en este momento y por segunda vez las reglas generales de procedimiento, ante el Senado: ellas han sido expuestas al historiar el caso de Johnson. Sólo agregaremos á este respecto que en tal caso el presidente de la suprema corte prestó juramento ante uno de los miembros de aquel alto tribunal, después de lo cual lo tomó á los demás senadores, uno por uno; que el senado adoptó para el procedimiento, y obrando como tribunal de *impeachment*, veinticuatro reglas (1); y finalmente que se hizo cuestión respecto á las facultades

(1) SAMUEL S. COX, *Three decades of federal legislation*, pág. 586



que correspondían al presidente de la suprema corte en su carácter de presidente *pro tempore* del senado, constituido en tribunal de juicio. Se sostuvo por una parte que, tratándose de cuestiones incidentales de prueba, tiene el presidente facultad para decidir las, pero que si algún senador pide sobre ellas votación especial debe acceder a ella. Por otro lado, se sostuvo que sus atribuciones estaban limitadas a proponer la cuestión y dirigir el debate para determinar una cuestión preliminar, interlocutoria ó definitiva. Fué la primera opinión la que triunfó (1). En consecuencia, varias pruebas que el presidente resolvió admitir y testigos que aceptó, fueron rechazados por el senado previa votación hecha á solicitud de algún senador. El rechazo se hizo bajo el pretexto de que no se trataba de demostrar el propósito que había animado á Johnson en la ejecución de varios de los actos de que era acusado (2).

La sentencia condenatoria no puede pronunciarse sino por el voto de las dos terceras partes del senado. Esta otra diferencia fundamental con el procedimiento inglés responde al anhelo « de asegurar la imparcialidad del juicio é impedir que los funcionarios acusados fuesen sacrificados al primer resentimiento popular ó al predominio de un partido » (3). No obteniéndose esa mayoría, el acusado queda de hecho absuelto.

(1) Véase: PACHAL, *La Constitución de los Estados Unidos*, § 320, 321 y 322, sobre esta y otras cuestiones de procedimientos debatidas entonces.

(2) Véase: BLAINE, *Twenty years in Congress*, vol. II, pág. 368 y siguientes.

(3) STORY, *Op. cit.*, § 391.



Para concluir débese recordar, como una última regla constitucional en esta materia, que el presidente de la república no puede ejercitar la facultad de conceder indultos ó hacer gracia de la pena en los casos de acusación y condena por *impeachment* (1). El antecedente de esta disposición ha sido señalado al tratarse del juicio político inglés; ahora sólo debemos agregar con el juez Miller, «que la sabiduría de exceptuar los casos de *impeachment* del poder de perdón, acordado al presidente, se confirma claramente considerando que el objeto fundamental del juicio político es la remoción de un empleado, que este derecho de remoción puede ser ejercido por el presidente sin necesidad del *impeachment*, y que en todos los casos el funcionario acusado, si pertenece á la rama ejecutiva del gobierno, desempeña el poder bajo el control del presidente y este puede, por muchas razones, querer protegerlo de todo castigo por medio de un perdón » (2).

V

La constitución argentina no ha establecido más reglas de procedimiento para el juicio político que las que se refieren al voto de la cámara para la acusación y la defensa, al juramento de los miembros del senado, á la presidencia de este

(1) *Constitución*, artículo 2º, sección 2ª, cl. 1ª.

(2) JUSTICE MILLER, *Lectures on the constitution of Unites States*, lect. III, pág. 167.



alto cuerpo cuando juzga al presidente de la república y á la limitación del derecho del presidente para perdonar á los condenados en juicio político. Esas disposiciones, en su forma y en sus fundamentos y objetivos, son las mismas que las que acabamos de examinar en la constitución norteamericana de donde fueron tomadas, con una sola diferencia á la que ya antes nos hemos referido.

- La constitución argentina requiere la mayoría de dos tercios de votos en la cámara de diputados para decidir la acusación, en tanto que los comunes de Inglaterra y los representantes de Estados Unidos la resuelven por simple mayoría. Fundando esta modificación, Sarmiento decia en la convención de 1860, que « la necesidad de dos tercios de votos de la cámara es una condición esencial, porque es una garantía necesaria para todo poder que el espíritu de partido de una opinión dudosa por lo menos baste para acusar. Es preciso que el hecho sea tan notorio que reuna dos terceras parte de los votos de la cámara » (1).

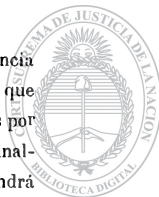
De las cámaras, sólo la de senadores ha reglamentado el juicio político. En ausencia de una ley que fije los procedimientos, la cámara de diputados ha observado los que se siguen en casos semejantes y de acuerdo con los principios generales que quedan esbozados.

El senado tiene incorporadas á su reglamento veinte disposiciones adicionales adoptadas, entre muchas otras que se

(1) *Diário de sesiones de la Concención del Estado de Buenos Aires 1860*, pág. 217.

presentaron y fueron discutidas, con motivo del juicio político del juez Palma. Con respecto á las que han sido ya enunciadas no contienen sino estas modificaciones: exigen el juramento del secretario y prosecretario (art. 1°); para la comparecencia personal ó por apoderado del acusado el tribunal fija el término que considera conveniente, pero no podrá ser menor del que las leyes nacionales establezcan, atendidas las distancias (art. 2°); el emplazamiento se hará por el juez nacional de sección ó el juez de primera instancia de provincia que el senado determine, acompañándosele á tal objeto copia de la acusación para que se la entregue al acusado; el plazo concedido al acusado para contestar la acusación está fijado en nueve días; la contestación puede formularse verbalmente ó por escrito, y hecha en la primera forma debe, sin embargo, acompañarse por escrito; terminada la exposición de la defensa y de la réplica, el senado, en sesión secreta, resuelve si se abre ó no la causa á prueba, no debiendo hacerlo sino cuando fuese necesario, ó lo solicitase alguna de las partes, sin que pueda rechazarse la prueba que estas ofrezcan sino por dos tercios de votos (art. 5°); abierto el término probatorio por el tiempo que el senado juzgue conveniente y con sujeción á la ley de procedimientos de 14 de septiembre de 1863, el presidente de la cámara examina los testigos en sesión pública, en presencia de las partes, si pueden concurrir, pudiendo los miembros del senado, con venia del presidente, hacerles las preguntas que sean pertinentes (art. 6°); los testigos que están fuera de la capital





y no puedan trasladarse serán examinados en audiencia pública por el juez de sección ó de primera instancia que el senado designe (art. 7º); los documentos presentados por las partes serán leídos en sesión pública (art. 8º), y, finalmente, vencido el término de prueba, el secretario pondrá el hecho en conocimiento del presidente de la cámara para que éste designe el día en que han de oírse los informes escritos ó verbales que las partes quieran dar (art. 9º).

El resto de las disposiciones está consagrado á reglamentar la manera de tomarse la votación y no ofrece interés alguno.

La materia — como no podía menos de suceder — ha sido también legislada en algunas constituciones provinciales, cuyas disposiciones interesa conocer.

La Constitución de Córdoba promulgada el 25 de enero de 1883, contiene un título especial fijando las bases para el procedimiento en el juicio político (1). Como ellas han sido más tarde incorporadas á casi todas las constituciones posteriormente sancionadas, con modificaciones de detalle, creemos oportuno fijar las ideas generales que sirven de base á esa reglamentación.

La solicitud de acusación de un funcionario público, presentada á la cámara de diputados por alguno de sus miembros ó por cualquiera individuo, debe ser formulada por escrito, firmada por la parte y conteniendo una enumera-

(1) Constitución de Córdoba, artículo 141.

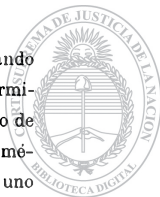


ción detallada y específica de los cargos. La cámara admite ó rechaza la petición por simple mayoría. Aceptada, pasa a la comisión judicial que la cámara nombrará de su seno anualmente y con carácter de permanente. Esta comisión tiene facultad para citar testigos, compelerlos á declarar si fuese necesario, recibirles declaraciones y valerse de todos los medios legales para el esclarecimiento del hecho denunciado. El presunto acusado debe tener conocimiento de la queja y tendrá derecho á ser oído.

Practicada la investigación, la comisión judicial debe dar cuenta de su resultado á la cámara, y aconsejarle la acusación ó su rechazo, fundando en ambos casos su decisión. Para resolver la acusación, la cámara necesita el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Si la acusación es votada, el presunto reo queda desde ese momento suspenso en su cargo y con goce de medio sueldo.

Si su acusación hubiese sido iniciada por algún miembro de la cámara, este tendrá el derecho de participar en la discusión, pero no podrá votar sobre si ha lugar ó no á la formación de causa.

Para formular y sostener la acusación ante el senado, la cámara nombra una comisión especial. El senado se constituye en corte de justicia, sus miembros prestan juramento, se designa el día en que en sesión pública ha de oirse la acusación, se cita al acusado que podrá concurrir por si ó por apoderado, juzgándosele en rebeldía en caso contrario, y se le da copia de la acusación. En el día señalado se hacen la acusa-



ción y la defensa, y se recibe luego la causa á prueba, fijando concretamente los hechos sobre que ha de recaer y el término dentro del cual debe ser producida. Vencido el término de prueba, el senado fija día para oír á las partes sobre su mérito: los acusadores pueden, con este motivo, pronunciar uno ó más discursos; el acusado ó sus defensores, pueden replicar otras tantas veces.

Concluida la causa, en la que se seguirá por lo general el mismo curso de los juicios ordinarios en todo lo que no esté alterado por la ley, los senadores discutirán en sesión secreta el mérito de la prueba, y concluida esta discusión se designará día para pronunciar en sesión pública la resolución definitiva, lo que se efectuará por votación nominal sobre cada cargo, por si ó por no. Si no hay la mayoría de dos tercios para condenarlo, puede el acusado ser absuelto; si esa mayoría existe, el senado procede á redactar la sentencia.

Tales son las bases generales que la constitución de Córdoba ha consagrado en esta materia y que, como hemos dicho, han sido aceptadas por otras provincias ó incorporadas á sus constituciones (1).

(1) Estas son : Entre Ríos, artículos 197 á 213; Corrientes, artículo 123; Tucumán, artículo 158; Santiago del Estero, artículos 183 á 200.



Habrá podido observarse que una de las particularidades que tienen estas disposiciones es la de resolver la suspensión inmediata del acusado mientras dura el juicio. La constitución de Mendoza, sancionada últimamente, reproduce el precepto.

A pesar de esa uniformidad, no aceptamos la teoría; y como alrededor de esta materia se ha hecho debate en nuestras cámaras, hemos de detenernos un momento á fijar nuestras ideas.

La cámara de diputados, aconsejada por su comisión de negocios constitucionales y previo conforme del doctor Manuel B. Gonnet, que con más brillo de palabra que vigor de doctrina jurídica fundó su despacho, resolvió que, conjuntamente con los capítulos de acusación, se formulase la solicitud de la suspensión del juez Pizarro (1).

El senado no hizo lugar al pedido comunicando la resolución con sus fundamentos jurídicos y constitucionales á la cámara de diputados. La comisión acusadora presentó entonces su renuncia, fundándose en que el senado había prejuzgado y faltaban por lo tanto garantías de imparcialidad para

(1) *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, 1892*, tomo II, pág. 242 á 252.



el juicio. La cámara retiró la acusación y el juicio quedó terminado (1).

En nuestro concepto, el senado se mantuvo dentro de la buena doctrina constitucional, negándose a decretar la suspensión, y la cámara de diputados, si realmente tenía la convicción de la culpabilidad del juez, incurrió en grave error fundando en ella su desistimiento.

La suspensión, desde luego, tiene el carácter de una pena; decretarla, habría sido en realidad prejuzgar sobre la culpabilidad del acusado, violando el principio de derecho racional de que todo individuo tiene a su favor la presunción de su inocencia, mientras no se pruebe lo contrario. «Sería una separación de todas las reglas establecidas de jurisprudencia, ha escrito John Ordronaux, profesor de la escuela de derecho de Colombia, que una parte pudiera ser castigada por un crimen del cual no ha sido aún convicta» (2).

Para los funcionarios que la constitución ha prescrito una forma especial de nombramiento y fijado un término preciso de duración, como son todos los sometidos al juicio político en la constitución argentina, la suspensión no corresponde. «El presidente, vice-presidente y los jueces, ha dicho Pomeroy, con el peso de su alta y respetable autoridad, no pueden ser suspendidos ni por disposición de la cámara de representantes ni por ninguna ley del congreso... Los funcio-

(1) *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1892, tomo II, pág. 592 á 612.

(2) ORDONAU, *Op. cit.*, pág. 445.



narios mencionados, mientras conservan sus puestos, están colocados por la constitución en una posición independiente del congreso; los términos por los cuales son nombrados son fijos; derivan su autoridad de la ley fundamental, tanto como del congreso; la única manera de removerlos es por acusación, juicio y sentencia. Este procedimiento no es un acto legislativo, sino judicial; el congreso, como cuerpo, no decide, sino que la cámara acusa y el senado juzga y sentencia » (1).

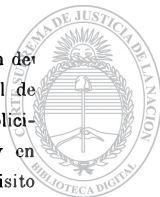
La suspensión no es la remoción, pero se le parece mucho por cierto; es la abrogación de la confianza de parte del poder que ha nombrado al funcionario suspendido, independientemente de que, no habiendo plazo fijado para la terminación del juicio, la suspensión puede fácilmente prolongarse en términos tales que importe una verdadera destitución, con perjuicio a los intereses públicos y daño moral a la reputación y fama del suspendido.

La doctrina contraria ha sido enseñada por Tiffany, recordado en la cámara de diputados en la ocasión mencionada. Tiffany ha escrito que el acusado queda suspendido *ipso-facto*, por la presentación de los capítulos de acusación; pero Von Holst a su vez ha dicho que « esa doctrina debe ser rechazada sin discusión » y que a ella debe oponerse como la más autorizada y conveniente la de Pomeroy (2).

Ordrónaux, estudiando los antecedentes históricos ingleses y americanos, llega a esta conclusión: que en Inglaterra, al-

(1) POMEROY, *Constitutional Law*, pág. 494.

✕ (2) VON HOLST, *Op. cit.*, pág. 332.



gunas veces se ha pedido por los comunes la suspensión del empleado acusado, pero que los lores en un solo caso, el de lord Bacon, recordado en oportunidad, adhirieron á esa solicitud á la Corona, única con autoridad para suspender, y en este caso ello se hizo al terminar el juicio, como un requisito indispensable para pronunciar sentencia en razón del cargo especial que desempeñaba el acusado; que el poder de suspensión, de acuerdo con la alta opinión de Madison, fué excluido intencionalmente de la constitución; que tratándose de personas nombradas por un periodo fijo, no pueden ser removidas sin causa y sin antes haber sido juzgadas, y que, finalmente, el poder de *impeachment* no incluye el poder de suspender (1).

El profesor Dwight, recordado por el mismo autor, después de estudiar prolijamente la cuestión, al través de la práctica de Inglaterra y á la luz del lenguaje usado por la constitución federal, es de opinión categórica, que no puede haber suspensión previa á la convicción (2).

De acuerdo en un todo con la tradición histórica del *impeachment* inglés extensamente expuesta en los primeros capítulos, y con la doctrina americana que acaba de ser recordada, creemos que la suspensión no corresponde, y que el senado argentino obró bien al negarse á suspender al juez Pizarro.

En ese sentido creemos que deben reaccionar las constitu-

(1) ORDIRONAUX, *Op. et loc. citatos*.

(2) DWIGHT, *Trial by Impeachment*, pág. 271 á 274.

ciones provinciales, y que al dictarse una ley nacional reglamentando la materia, debe ser ese uno de sus preceptos fundamentales. No hay que dejarse impresionar por argumentos de efecto, más que de peso, como el del peligro que puede resultar á la administración por la permanencia en su puesto de un funcionario acusado de graves delitos, y la dificultad de llegar en esas condiciones á la plena comprobación de su culpabilidad. Si 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. Si no los hay no habria tampoco fundamento para su suspensión, con todos sus inconvenientes prácticos y legales. La 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.





CAPITULO VII



CONCLUSIONES

SUMARIO: I. Superioridad de la jurisdicción parlamentaria concretada en la forma del juicio político. Separación de la responsabilidad política de la responsabilidad penal de los funcionarios públicos. Limitación del número de estos últimos.— II. Soluciones que se ofrecen en cambio de la jurisdicción parlamentaria. Sus inconvenientes y peligros. — III. El juicio político en la vida constitucional y política argentina. Su doble fracaso y en qué consiste. Causas que explican el hecho.

I

Estamos al final de nuestro trabajo, y apremiados por el tiempo, en la imposibilidad de cumplir nuestro plan de exposición con la amplitud que pensábamos, debemos condensar brevemente las conclusiones á que llegamos y que después de cuanto dejamos dicho, no pueden ser una sorpresa.

La responsabilidad política de los gobernantes, es algo que no se discute en nuestros días. Es tan evidente su necesidad y son tan claros sus fundamentos, que con razón ha podido



decir un autor moderno « que sería monstruoso proclamar el dogma de la irresponsabilidad política » (1).

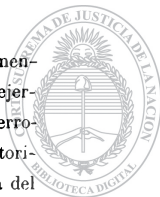
El principio en sí mismo no se discute: la dificultad estriba en la forma de hacerlo práctico, con eficacia, á la vez que con garantías.

En nuestro concepto, la primera condición para conseguirlo, debe ser la separación de la responsabilidad política de la responsabilidad penal. Para hacer efectiva esta última, debe mantenerse la jurisdicción del derecho común; el poder de hacer práctica la otra, debe conferirse á un tribunal especial, de alta jerarquía, limitado en su competencia y en sus facultades represivas, con atribuciones sólo para juzgar á determinados funcionarios públicos en su carácter de tales é imponerles penas que se refieran sólo á su capacidad política para el desempeño de cargos públicos, y en cuanto sea necesario para mantener la dignidad de la administración y asegurar la gestión honrada, benéfica y fecunda de los intereses sociales.

Pero, ¿cuál ha de ser la jurisdicción investida con tan alta potestad?

Pensamos que ninguna puede reemplazar ventajosamente á la jurisdicción parlamentaria, con el derecho de acusación en la cámara popular, y el dejuicio y sentencia en la cámara alta. Para nosotros, teórica y prácticamente, el sistema organizado por la Constitución Argentina, es el mejor. La doctrina y la historia lo prestigian.

(1) EMILE COSSÉ, *Théorie de la responsabilité politique*, tomo I, pág. 36.



Hemos visto cómo en Inglaterra, la jurisdicción parlamentaria ampliada hasta extremos peligrosos, cuando se ha ejercitado por medio del *impeachment* ha restringido la prerrogativa real, moralizado la administración, limitado la autoridad de la Corona, robustecido el prestigio y la influencia del parlamento, conquistado y hecho efectiva la responsabilidad ministerial, servido de garantía a las libertades del pueblo y a los privilegios de las cámaras, castigado grandes delincuentes y determinado, finalmente, como factor principalísimo, la formación del gabinete parlamentario.

Hemos visto cómo esa misma jurisdicción pasando a los Estados Unidos, limitada en sus alcances y concretada en sus objetivos a hacer práctica la responsabilidad política de los funcionarios públicos, independientemente de la responsabilidad penal, cuya apreciación se deja librada a los tribunales ordinarios, fracasa cuando se la quiere hacer servir de instrumento al odio de los partidos y para fines políticos, y cuando se pretende convertirla en arma de lucha contra la independencia de los jueces; pero triunfa, en cambio, cuando se la ejerce dentro de los objetivos y con el espíritu que la Constitución ha querido, para moralizar la administración pública, en especial la de justicia, para poner los intereses sociales al abrigo del daño que puedan ocasionarle funcionarios ineptos, inhábiles ó culpables.

Históricamente, la eficacia de la jurisdicción parlamentaria está comprobada. El testimonio de Inglaterra y de Estados Unidos no deja lugar a dudas. Si puede con razón so-



brada combatirse, como un grande peligro para la libertad de los pueblos y la vida de los ciudadanos, la jurisdicción parlamentaria extendida hasta los extremos que tuvo el senado romano en la antigüedad y que en tiempos más modernos han puesto en práctica las cámaras inglesas por medio del *bill of attainder*, no puede combatirse victoriosamente en el terreno de la discusión teórica y de la enseñanza histórica, la jurisdicción parlamentaria encerrada dentro de los límites que representa el juicio político.

Del punto de vista puramente científico y doctrinario hemos expuesto ya, cuáles son los fundamentos jurídicos de esa jurisdicción. Con la autoridad de Blackstone, de De Lolme, y Hallam, entre tantos otros de Inglaterra, y con la de Pomeroy, Bryce, Kent, Story, Paschal, Farrar, Von Holst, Ordonaux, Miller, Hare, Hamilton y tantos más, en Estados Unidos, hemos dejado establecidas en su oportunidad, cuáles son las razones de orden teórico que, por una parte, fundan la jurisdicción del parlamento, asignan á la cámara alta el papel de tribunal ó invisten á la de diputados con el derecho de acusación,—y que, por otra, y posteriormente, limitan esa jurisdicción en cuanto á las personas, los delitos y las penas. Habiendo sido extensamente desenvuelta la materia en otro lugar, no incurriremos en el error de repetirnos; referimonos á cuanto allí queda dicho.

¿Qué se ofrece en cambio de esta jurisdicción parlamentaria, para reemplazarla con ventaja en sus resultados finales y con superioridad en las garantías que ofrece? ¿Han proyectado



la ciencia ó formulado las legislaciones, una organización que satisfaga más ampliamente, del doble punto de vista de la eficacia y de la garantía, esta necesidad imperiosa, primordial en todo pueblo libre, de hacer práctica la responsabilidad política de sus mandatarios?

Declaramos francamente que ni en la opinión de los autores ni en la legislación positiva de las naciones, hemos encontrado nada que pueda suplir ventajosamente el juicio político de la Constitución argentina.

Examinemos brevemente las soluciones propuestas. Con dificultad resisten á un análisis crítico.

II

En el capítulo consagrado á la legislación comparada han sido expuestas con algún detalle las diversas formas de tribunales organizados á tal objeto.

Como habrá podido verse, en su casi totalidad adolecen de este grave y fundamental defecto : no separan la responsabilidad política de la responsabilidad civil, de tal manera que es una misma jurisdicción la que juzga al funcionario y al hombre. Son, en consecuencia verdaderos tribunales de excepción, con todos los peligros y los inconvenientes que atestigua la historia universal de la humanidad.

La jurisdicción cambia de titular, diremos así, pero en su fondo se conserva idéntica. Que la ejerza la cámara de los

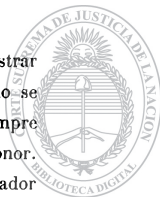


lores, que la ejerza una corte de justicia, ó un tribunal mixto, es indiferente : la gravedad del peligro está en la creación misma del tribunal extraordinario, en el hecho de sustraer un ciudadano del juicio de sus jueces naturales y propios, para someterlo á la acción de un tribunal de excepción; en una palabra, en no distinguir la responsabilidad penal, para cuya efectividad todos, cualesquiera sea la posición ó el delito, deben quedar sujetos á una misma jurisdicción, de la responsabilidad política en que sólo pueden incurrir los funcionarios públicos, los mandatarios del pueblo en el cumplimiento de sus deberes y en el ejercicio de sus funciones.

Es claro que la gravedad substancial de ese peligro aumentará ó disminuirá según sean las garantías de imparcialidad y de justicia que ofrezca el tribunal; pero por grandes y seguras que pudieran ser éstas últimas, jamás un espíritu sinceramente republicano podrá sentirse arrastrado á justificar en su nombre la organización de un tribunal de excepción ; que tales tribunales han sido el azote de la libertad.

Pero aun reducida su competencia al conocimiento de la responsabilidad política, no reemplazarían con éxito el sistema de la constitución americana, de la argentina y demás legislaciones que lo han adoptado.

Se confiere por algunas, esa jurisdicción, á la más alta Corte de Justicia del país. Tal sucede en Bélgica. Se invoca en su apoyo la imparcialidad, la mayor serenidad y el más amplio conocimiento jurídico de los miembros de la corte, con re-



lación al senado(1). « Pero la experiencia parece demostrar que se hace un triste presente á la magistratura cuando se le pide decisiones políticas; ella compromete allí casi siempre su prestigio y algunas veces hasta su dignidad y su honor. Difícilmente conserva su libertad, sobre todo si el acusador goza del prestigio y de la popularidad que, en general, se vinculan á la cámara de diputados » (2).

Se trata, en general, de acciones que, hasta cierto punto, pueden llamarse políticas, « puesto que se refieren á los daños hechos inmediatamente á la sociedad misma », en que los representantes del pueblo actúan como acusadores y la nación entera como testigo, y en tales condiciones, « es muy de dudarse que los miembros de la suprema corte estuvieran en todo tiempo dotados de un valor tan evidente como el que se exigiría en el cumplimiento de una tarea tan difícil, y es todavía más de dudarse si se tendría tanto crédito y autoridad que en ciertas ocasiones podrian ser indispensables para reconciliar al pueblo con una decisión que desechase una acusación entablada por sus inmediatos representantes. La deficiencia en lo primero, seria fatal para el acusado; en lo último, peligrosa para la tranquilidad pública » (3).

Con razón, pues, ha podido decir Bryce, que es mejor que el senado juzgue en causas en que intervienen frecuentemente los elementos políticos, antes que la imparcialidad de la su-

(1) J. J. THONISSEN, *La Constitution Belge annotée*, número 578.

(2) A. SAINT GIRONS, *Manuel de droit constitutionnel*, pág. 506.

(3) *El Federalista*, número LXV.



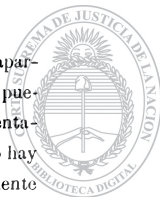
prema corte sea expuesta á la crítica que se haría oír si se llevaran ante ella cuestiones de esa naturaleza (1).

En otras partes se ha organizado una alta corte especial encargada de juzgar los grandes delincuentes ó los grandes atentados contra la seguridad pública. Hemos expuesto las diferentes modalidades bajo las cuales esa alta corte se manifiesta. Unas veces es un gran jury, electo popularmente, y entonces es del caso aplicarle la observación de Thonissen «de que siendo los acusadores los representantes de la nación, no se podría, sin prescindir de las condiciones indispensables de independencia y de imparcialidad requeridas en los jueces, abandonar la suerte de los acusados á los sufragios de un jury que sería el mismo, un otro representante del cuerpo electoral » (2).

Otras veces se trata de un tribunal compuesto de personas de competencia jurídica, sacados á la suerte, ó elegidos, parte por el jefe del poder ejecutivo, parte por las cámaras legislativas. El sistema de organización se complica y por cierto, las garantías para el acusado no aumentan. Si se entrega á la suerte la designación del tribunal, no podrá sostenerse que habrá, ni remotamente, la probabilidad de acierto que supone la organización de un senado como el de la constitución de los Estados Unidos y de la República Argentina. Si se libra esa designación á la voluntad del poder ejecutivo y de las cámaras, se tendrá un tribunal dependiente de

(1) JOHN BRYCE, *The American Commonwealth*, vol. I, pág. 146.

(2) THONISSEN, *Op. et loco cit.*



ambos poderes, por el hecho de su nombramiento. Esto, aparte de que, si tendrá mayor competencia jurídica de la que puede alcanzar un senado en que se sientan hombres representativos de todas las industrias y de todas las ciencias, no hay la seguridad de un mayor acierto, porque no es propiamente de delitos de derecho común que tiene que preocuparse, sino de « violaciones cometidas por funcionarios públicos de la confianza en ellos depositada por el pueblo, lo que decisivamente debe llevar a la conclusión de que corresponde juzgarlas a aquella rama del gobierno que más directamente representa la opinión popular, es decir, al poder legislativo » (1).

Estrada, entre nosotros, ha sugerido también, como la mejor fórmula, « la organización de un tribunal extraordinario, compuesto por individuos libres de las pasiones é influencias de las agrupaciones políticas, y capaces de sentir el peso tremendo de las funciones que se les encomienda » (2).

La solución, sin duda, es teóricamente excelente, pero tiene el serio inconveniente de que, ni Estrada señala los medios de llegar a su realización práctica, ni las legislaciones que han intentado hacerlo han triunfado en su propósito. La dificultad en esta materia no consiste en dar fórmulas teóricas, abstractas, sino en ofrecer soluciones prácticas, probadas con éxito y prestigiadas por la experiencia humana. En ese sentido, si muchas superan teóricamente a la jurisdicción par-

(1) JOHN ORDRONAU, *Constitutional Legislation*, pág. 437.

(2) JOSÉ MANUEL ESTRADA, *Derecho Constitucional, Administrativo y Federal*, pág. 417.



lamentaria, ninguna la aventaja en la eficacia práctica de su aplicación. No tenemos absolutamente fe en esos tribunales extraordinarios, que aparecen como un otro poder vigoroso y temible en el régimen constitucional de los pueblos, y cuya realización práctica, en condiciones de superioridad á lo que ya tenemos conocido y probado como bueno, parécenos poco menos que imposible.

Finalmente, los tribunales mixtos, mitad parlamentarios, mitad judiciales, ofrecen los inconvenientes de estos dos, sin ninguna de sus ventajas.

No quiere decir esto que al llegar á la conclusión de que el juicio político de la constitución nacional argentina, sea en nuestro concepto la mejor fórmula, — pretendamos que no tiene peligros, que está por encima de toda objeción. Presenta, sin duda, inconvenientes, pero pareciéndonos menores que los de las otras soluciones prácticas, nos quedamos con él. «El mal está en la naturaleza de las cosas, y no podría ser evitado, y colocados á elegir entre dejar al ejecutivo totalmente irresponsable durante el término de su dirección, y sujetar su conducta á la revisión de un tribunal que podría no ser imparcial, la última alternativa es justamente preferible» (1).

(1) CLARK HAIR, *American Constitutional Law*, pág. 211.



¿Por qué entonces, el juicio político de la constitución argentina, que representa la jurisdicción parlamentaria concretada en sus objetivos y encerrada en cuanto a las personas, los delitos y las penas, dentro de los límites que la ciencia constitucional y la experiencia de los pueblos, señalan como los más convenientes, por qué, se dirá, no ha tenido en nuestro país el éxito que lógicamente debía esperarse?

Establezcamos la realidad de los hechos para poder determinar sus causas con precisión y claridad.

Hay que considerar la acción del juicio político, en la vida argentina, en el orden nacional y en el orden provincial; porque el fracaso de la institución, no ha sido el mismo en uno y otro.

En el orden nacional, para nosotros, el fracaso no consiste en el mal éxito que haya tenido el ejercicio del juicio político. No ha habido sino dos casos, y ninguno de ellos, ni ambos juntos, dan fundamento suficiente a justificar esa conclusión. El del juez federal doctor Palma terminó por su absolución. ¿Fue la acusación injusta? No lo sabemos. Si lo fue, la absolución probaría la bondad de la institución. No se aprecian, en verdad, las conveniencias y superioridades de un tribunal por la iniciación ante él, de causas injustas, sino por su terminación definitiva: si ante un juez se entabla una



acción infundada y el juez la rechaza, el juez es bueno. Tal sería el caso del senado argentino si la acusación contra el juez Palma hubiera sido sin fundamentos jurídicos suficientes.

¿Fué, por el contrario, injusta la absolución de aquél magistrado? No lo sabemos, tampoco; pero aun suponiéndolo así, no sería posible con el antecedente aislado, único de un caso, llegar á la conclusión absoluta de que la jurisdicción ha de ser mala siempre y en todos los casos.

El juicio político del juez doctor Angel S. Pizarro, terminó con el desistimiento de la acusación por parte de la cámara de diputados. El juez acusado se defendió vigorosamente ante la opinión, por la prensa y en la cámara misma, instó con insistencia porque los procedimientos se activaran para probar su inculpabilidad, pero la cámara los abandonó, por pretexto, en que, por cierto, no estuvo de su parte la razón. Tampoco puede, pues, invocarse este caso para decir que el juicio político, ejercitado, ha tenido mal éxito.

En nuestro concepto, el fracaso real consiste precisamente en lo contrario, — en que no ha sido ejercitado. En diversas épocas de nuestra historia, — no hay para qué precisar tiempos ni enunciar nombres, — ha habido funcionarios, de los enumerados en la constitución, que, encontrándose en la situación por ella requerida para autorizar el juicio político, han debido ser removidos por ese medio, y respecto de los cuales no se ha hecho sentir la acción parlamentaria.

Las causas del hecho son complejas; y hay que ponerlas de



relieve, aunque para ello haya que decir más de una verdad amarga.

«El juicio político ha fallado de ese punto de vista, porque no hemos tenido parlamentos como los de Inglaterra, sus-
traídos por completo á la acción y al predominio del poder ejecutivo, investidos con la genuina representación popular, é influenciados por las fecundas energías moralizadoras de una opinión nacional altiva, vigilante, celosa de sus derechos y del cumplimiento fiel de los deberes de sus gobernantes. »

Ni el congreso se ha movido, como debiera, por acción propia y espontánea, buscando la regularización, más, la moralización administrativa y consiguiendo por ese medio. prestigio para su autoridad y confianza en su justicia ; ni la opinión pública ha provocado esa misma acción, con el éo vigoroso de sus quejas y la expresión concreta de sus agravios. Apenas murmuraciones, protestas, una que otra voz más alta ; pero nunca un movimiento de opinión prestigiado por la prensa, autorizado por nombres respetables y fundado en hechos concretamente expuestos, ha llevado ante el congreso su solicitud de acusación y juicio contra un funcionario culpable ó contra un juez prevaricador.

La opinión argentina se organiza, va á la lucha y es en ella altiva, incansable, pero es á la lucha contra la entidad-gobierno ; es á la lucha política, á los atrios, á la revolución inspirada frecuentemente en el propósito de purificar la administración, de corregir sus abusos, de moralizar y enseñar ; pero es floja, vacilante, sin acción contra la entidad-funcio-

nario, si es posible decirlo, por más que en la conciencia de todos, esté, con la convicción de su culpabilidad, la necesidad de su castigo.

Hay revoluciones más ó menos justificadas y necesarias para cambiar la dirección política del gobierno, pero no hay movimientos de opinión para conseguir el castigo, por los medios institucionales, de alguno de los grandes funcionarios sujetos por la constitución á juicio político y colocado por sus actos en situación de serlo.

Se dirá acaso que la razón de este hecho es la desconfianza en la eficacia de ese procedimiento. Pocas desconfianzas, sin embargo, más infundadas. Para no tener fe en el éxito de una institución, es necesario haberla previamente puesto á prueba. En presencia de sus resultados prácticos, recién es permitido decir, si es buena ó mala, si se adapta ó no al carácter de un pueblo y responde con eficacia á las necesidades de su vida. El juicio político ha dado buenos resultados en Inglaterra y los Estados Unidos; en la República Argentina, bajo el imperio de la constitución nacional, no ha sido puesto en juego sino dos veces, con el resultado á que acabamos de referirnos. La desconfianza, pues, que á su respecto se abriga, es obra exclusiva de uno de esos tantos prejuicios corrientes, que aceptados sin discusión y sin examen, nos llevan á condenar como malo, sin haberlo experimentado, lo que la doctrina y la experiencia extrañas nos atestiguan ser bueno.

En esa situación, la desconfianza existiría, cualquiera que fuese el cuerpo investido con la facultad de juzgar y cual-





quiera el procedimiento creado para tramitar la acusación.

Lo que, en nuestro concepto, falta, no es propiamente mayores garantías de justicia é imparcialidad en los jueces, sino mayor energía en la opinión. El pueblo argentino tiene valor sobrado para sacrificarse en los campos de batalla, entusiasmos ardientes para las luchas electorales, pero la tranquila energía cívica que se requiere para formular una acusación de la naturaleza de un juicio político, para sostenerla y afrontar todas sus responsabilidades, no la tenemos, ó, por lo menos, no la hemos revelado.

Así explicamos el primer aspecto bajo el cual se ofrece el fracaso del juicio político en la República Argentina.

Refiriéndolo ahora, al órden provincial, son otras las modalidades que reviste y otras las causas que lo explican.

En el orden provincial, el fracaso grave del juicio político consiste en que ha degenerado en arma de lucha electoral y sido ejercitado para fines puramente partidistas. No es necesario citar casos; todos los conocemos: se trata de la vida política contemporánea y todos estamos más ó menos interiorizados de sus incidentes.

Y bien, en ese sentido, reputamos que la institución ha fracasado porque falta en los partidos argentinos el concepto preciso de sus deberes públicos y el sentimiento claro de sus responsabilidades históricas. El juicio político ofrece el peligro de ser convertido en arma eficaz de lucha, y si esgrimido como tal, no ha tenido éxito ni lo tendrá en lo futuro en Estados Unidos, donde hay ese concepto y ese sentimiento



hondamente arraigados en el espíritu de sus estadistas como un calmante poderoso á los apasionamientos de la lucha,—ha tenido que triunfar en ese carácter, donde los partidos políticos apelan á todos los medios y á todos los recursos, porque todos se reputan buenos y legales cuando se trata de escalar el poder ó de eliminar á un adversario político. Ese es un mal que ha, no sólo desnaturalizado, mejor dicho prostituido el juicio político, sino minado y falseado todo nuestro sistema institucional.

Porque, y ha llegado el momento de decirlo, el mal éxito del juicio político, como resorte institucional, no es un hecho aislado. Se vincula al fracaso de todas las instituciones del país. Tenemos en el nombre, gobierno republicano, representativo, federal, como la última y más sabia conquista de la ciencia política, y no tenemos en el hecho, ni república, ni representación, ni federación, si es que tenemos gobierno en la alta y grande acepción científica del concepto. En ese sentido el mal éxito del juicio político no es sino un síntoma, una manifestación de un mal general y grave, que tiene hondamente afectado todo el organismo político de la república, y por lo mismo no puede ni debe ser atribuido á deficiencias de la institución misma. Se organizara otro procedimiento, se llegara al ideal de la perfección y sucediera igual cosa, tan hondamente están viciadas nuestras prácticas políticas y tan perdido se halla el concepto de los deberes y de las responsabilidades, en los hombres y en los partidos argentinos.

Esa es la realidad del presente; no nos corresponde, y se-



ria tarea superior à nuestras fuerzas, señalar sus causas y apuntar su remedio.

Pero tenemos en el porvenir, la fe tranquila de la juventud. La reacción ha de producirse, lenta, sin grandes sacudimientos, y ha de ser por lo mismo benéfica, de eficacia fecunda y duradera.

Será la obra de las generaciones del futuro hacer una realidad de lo que no es hoy sino una esperanza, dar formas concretas à los anhelos de la opinión, convertir en verdades las grandes promesas de la constitución, realizando así el voto doble de los que fundaron la nacionalidad argentina, y de los que le dieron la ley suprema de sus destinos.

Tengamos, pues, fe y esperemos la venida de mejores días para recién poder formular un juicio fundado y definitivo sobre la eficacia de todas nuestras instituciones políticas, que por ahora sería prematuro condenar y tratar de sustituir con otras nuevas y desconocidas.

VICENTE C. GALLO.



ÍNDICE



CAPÍTULO PRIMERO

EL JUICIO POLÍTICO EN INGLATERRA

(Desenvolvimiento histórico del impeachment)

SUMARIO : I. Poderes judiciales del Parlamento de Inglaterra — Jurisdicción de los Lores. El *bill de attainder* y el *impeachment* : sus diferencias ; importancia y necesidad de esta distinción. — II. Los primeros casos de *impeachment*. — III. El caso de Suffolk. — IV. *Impeachments* de Mompesson, Bacon, Floyd, Buckingham, Middlesex, etc. — V. El *impeachment* en el reinado de Carlos I : Mainwaring, Strafford, Laud, Finch, etc. — VI. De 1667 á 1776 : Clarendon, Danby : importancia de su *impeachment* ; cuestiones debatidas. Fitz Harris, Somers, Halifax, Portland, Orford, Sacheverell, Oxford, Bolingbroke y Ormond. — VII. Los dos últimos casos : Warren Hastings y Melville. — VIII. Naturaleza y caracteres del juicio político en Inglaterra

CAPÍTULO II

EL JUICIO POLÍTICO EN INGLATERRA

(SEGUNDA PARTE)

(Acción institucional del impeachment)

SUMARIO : I. Orígenes del *impeachment*. Doble carácter inicial con que nace ; limitación á la prerrogativa real y garantía de las libertades in-



glesas.—II. Conservación de este doble carácter al través de la historia inglesa. Bajo los Lancaster y los Tudor : causas por las que no se ejercita. Los *bills of attainder*.—III. La dinastía de los Estuardos : reaparición del *impeachment*. Significación política é institucional del hecho : opinión de Hallam.—IV. Carlos I y su reinado. *Impeachments* de Strafford y Laud : su carácter, sus objetivos y su importancia institucional, según Gneist, Hallam y Russell. Error en que se incurre en su apreciación. El *attainder* de Strafford y Laud. — V. La Restauración. La responsabilidad ministerial conquistada y hecha efectiva por el *impeachment* : su nacimiento, su evolución y su cimentación definitiva. Importancia del hecho. El gabinete parlamentario es su consecuencia. El *impeachment* arma de lucha entre los *whigs* y los *torys* : su resultado. Modificación fundamental en los caracteres del gobierno inglés. — VI. Otro aspecto de la acción institucional del *impeachment* : garantía de las libertades inglesas. Los casos de Mainwaring y Sacheverell : el derecho de imposición del parlamento y el derecho de resistencia del pueblo discutidos y confirmados. — VII. El *impeachment* de Warren Hastings. Lentitud de los procedimientos y absolución del acusado. Opinión del doctor López. Explicación de ambos hechos. Ese caso no es argumento contra la eficacia del juicio político. — VIII. Razones por las que el *impeachment* ha caído en desuso. Su subsistencia legal.....

67

CAPÍTULO III

EL JUICIO POLÍTICO EN LOS ESTADOS UNIDOS

SUMARIO: I. Comparación de los poderes judiciales del congreso de Estados Unidos con los del parlamento de Inglaterra: Disposiciones constitucionales. — II. Acusación y tribunal : la jurisdicción del senado. — III. Personas sujetas al *impeachment* : la opinión de Farrar. — IV. Los delitos : discusión de la materia ; opiniones diversas ; la doctrina de Pomeroy. — V. La penalidad : destitución é inhabilitación. — VI. Naturaleza y caracteres del juicio político de Estados Unidos. — VII. Casos de juicio político. El *impeachment* del Presidente Johnson ; su importancia ; enseñanza que deja. Resultados del juicio político en Estados Unidos.....

119



CAPÍTULO IV

LEGISLACIÓN ARGENTINA

SUMARIO : — I. Plan de exposición. Época colonial : el juicio de residencia sus diferencias con el juicio político. — II. Período revolucionario y de organización nacional. Ensayos constitucionales: disposiciones que consagran sobre esta materia. — III. Congreso general constituyente de 1853 : discusión sobre el artículo 41. — Su reforma por la constitución de 1860. Su explicación y comentario por el « Redactor de la comisión » y el « Informe » de la misma. — IV. Disposiciones de la constitución actual sobre el juicio político: su semejanza con las de Estados Unidos y su comentario por el de esta última. — La sentencia ; destitución é inhabilitación ; opinión del doctor Montes de Oca. Antecedentes históricos y fundamento político de esa cláusula. — VI. Constituciones provinciales. — VII. Casos de juicio político y su resultado.....

199

CAPÍTULO V

LEGISLACIÓN COMPARADA

SUMARIO : I. Necesidad de esta exposición. Principios generales. — II. Legislaciones que consagran la jurisdicción parlamentaria para la acusación y el juicio. — Francia : historia de su legislación, enseñanza que sugiere. — III. Legislaciones que invisten á la Suprema Corte de justicia nacional con la potestad de juicio y sentencia. — Bélgica. Otros países. — IV. Legislaciones que organizan con tal objeto tribunales especiales: Austria-Hungría, Baviera, Grecia, etc. — V. Tribunales de carácter mixto: legislaciones que los organizan.

243

CAPÍTULO VI

EL PROCEDIMIENTO

SUMARIO : I. Importancia del asunto. Necesidad de reglamentar el juicio político. Sus dificultades. — II. El procedimiento en el Parla-

mento de Inglaterra.—III. Remoción de jueces en Inglaterra; método por el que se consigue: reglas de procedimiento. — IV. El procedimiento en Estados Unidos. — V. El procedimiento en la República Argentina: legislación nacional y de las provincias. — VI. La suspensión no corresponde en el juicio político.....



275

CAPÍTULO VII

CONCLUSIONES

UNARIO: I. Superioridad de la jurisdicción parlamentaria concretada en la forma del juicio político. Separación de la responsabilidad política de la responsabilidad penal de los funcionarios públicos. Limitación del número de estos últimos.—II. Soluciones que se ofrecen en cambio de la jurisdicción parlamentaria. Sus inconvenientes y peligros. — III. El juicio político en la vida constitucional y política argentina. Su doble fracaso y en qué consiste. Causas que explican el hecho.....

311

