

XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2015.

EL JUICIO POLÍTICO POR MAL DESEMPEÑO DE FUNCIONES COMO MOCIÓN DE CENSURA. LA DESTITUCIÓN DE LUGO.

Lino Xavier València i Montes.

Cita:

Lino Xavier València i Montes (2015). *EL JUICIO POLÍTICO POR MAL DESEMPEÑO DE FUNCIONES COMO MOCIÓN DE CENSURA. LA DESTITUCIÓN DE LUGO. XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-061/447>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

EL JUICIO POLÍTICO POR MAL DESEMPEÑO DE FUNCIONES COMO MOCIÓN DE CENSURA. LA DESTITUCIÓN DE LUGO

Lino Xavier València i Montes, Centro de Estudios y Educación Popular Germinal, Asunción. E-mail: valencia.69@hotmail.com

Resumen

El juicio político por mal desempeño de funciones al presidente de la República equivale a una moción de censura al Gobierno. La inclusión de esta causal en algunos sistemas presidencialistas dota al legislativo de una herramienta contra el presidente cuya utilización no responde a los criterios de racionalidad y razonabilidad sino al de oportunidad política. Ello se puede traducir en un abuso político de esta figura y provocar un desajuste en la arquitectura institucional, el diseño constitucional, de aquellos Estados que han adoptado el sistema presidencial como forma de gobierno. Asimismo, afecta a la legitimidad del gobernante elegido directamente por el pueblo y que puede ser destituido por el parlamento, y causa la indefensión del presidente que no tiene la facultad de disolver el parlamento, justo al contrario de lo que ocurre en los sistemas parlamentarios, donde la moción de censura se ejerce contra el primer ministro en el que el parlamento depositó su confianza para su nombramiento y se la puede retirar, sin más, a través de la moción de censura. La ilustración de este trastoque constitucional acaeció en Paraguay con la destitución del presidente de la República Fernando Lugo por el Congreso en junio de 2012.

Palabras clave: juicio político, mal desempeño de funciones, moción de censura, Fernando Lugo, Paraguay.

1. Introducción: la legitimidad del gobernante

Mucho y variado se ha escrito acerca del presidencialismo y del parlamentarismo, acerca de las virtudes y defectos que alberga cada uno de ellos. No obstante, este estudio no se va a detener en detalles de tal índole, dejando su exposición y posibles explicaciones a la amplísima literatura que se ha hecho cargo de esta materia¹.

¹ Entre la inmensa literatura acerca del tema, véase, por ejemplo: SARTORI, Giovanni: *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 1994; LINZ, Juan J.: "Los peligros del presidencialismo", en *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, vol. 7, 2013, págs. 11-31; MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew S.: "Juan J. Linz: presidencialismo y democracia. Una revisión crítica", en *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, vol. 7,

Nuestro objetivo, menos pretencioso, se va a centrar en tan sólo uno de los aspectos que define a estas dos categorías de regímenes políticos: la función de control, eso sí, en su máxima expresión, es decir, la que ejerce el parlamento sobre el cabeza del ejecutivo, ya sea éste el presidente de la República en su calidad de jefe de Gobierno (régimen presidencialista) o el primer ministro o Gobierno en pleno (régimen parlamentario). Con esta función de control máximo se corresponden dos figuras cuyo fin es el mismo, la destitución del jefe del Ejecutivo, pero cuya naturaleza es bien diferente: el juicio político al presidente de la República en los sistemas presidencialistas y la moción de censura al Gobierno encabezado por un primer ministro en los sistemas de corte parlamentario.

Las relaciones entre ejecutivo y legislativo son cruciales para la estabilidad del sistema político-institucional² dentro de un esquema de separación y equilibrio entre los mismos a fin de que ninguno de ellos pueda ejercer abusivamente las atribuciones que le son conferidas, esto es, el sistema de *check and balances* de la tradición política anglosajona o de equilibrio entre poderes.

Ahora bien, división no tiene por qué significar una separación estricta, siempre hay un grado de relación entre ellos, que puede ir desde la cooperación hasta la obstrucción. Esto nos lleva a la siguiente cuestión conceptual que no es otra que hasta qué punto la división estricta de poderes, propia de los sistemas presidenciales, dota de estabilidad al sistema político o si, por el contrario, no sería preferible un esquema de colaboración o cooperación entre poderes, más acorde con los sistemas parlamentarios³, y, por tanto, la manera en que se resuelven las quiebras entre ambos: juicio político y moción de censura respectivamente.

Pero tampoco podemos olvidar de dónde le proviene la legitimidad al gobernante. En la teoría política moderna un gobernante es legítimo si ha sido electo por la ciudadanía en elecciones libres, competitivas y periódicas, y, por tanto, cabe la alternancia política⁴. No obstante,

2013, págs. 33-60; NOHLEN, Dieter: "Presidencialismo versus parlamentarismo. Dos enfoques contrapuestos", en *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, vol. 7, 2013, págs. 61-76; SERRAFERO, Mario: "Presidencialismo y parlamentarismo en América Latina: un debate abierto", en *Revista Mexicana de Derecho Político*, vol. 60, nº 2, 1998, págs. 165-186.

² Al respecto y centrado en el ámbito latinoamericano, véase: ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel y SÁNCHEZ LÓPEZ, Francisco: "Las relaciones ejecutivo-legislativo en América Latina: un análisis de la estructura de veto-insistencia y control político", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 112, 2001, págs. 53-76.

³ Para el caso latinoamericano, véase el siguiente estudio reciente comparado: PÁEZ MURCIA, Ángela María: "Aplicabilidad de la teoría de división de poderes en la actualidad: estudio comparado del sistema de controles que se ejercen sobre la rama ejecutiva del poder público en algunos Estados de Latinoamérica", *Dikaion*, nº 14, 2005, págs. 153-178.

⁴ Al respecto, véase: CRESPO, José Antonio: *Elecciones y democracia*, Instituto Federal Electoral, México D.F., 2001. En concreto el capítulo segundo: "Legitimidad y elecciones", págs. 19-24.

siendo la legitimidad única, hay dos maneras de llegar a ella: la directa y la indirecta. La directa procede directamente del pueblo cuando éste a través de su voto elige a sus representantes políticos sin intermediación de nadie; mientras que la indirecta se basa en una primera elección, ésta sí directa, para la designación de una serie de representantes que a su vez elegirán, en este caso, al gobernante. Estas dos maneras de conferir legitimidad al gobernante de turno se corresponden, en líneas generales, con los regímenes de corte presidencial (la directa)⁵ y con los de cariz parlamentario (la indirecta). En los regímenes presidenciales tanto el jefe del Ejecutivo como el parlamento son electos directamente por el pueblo en dos elecciones separadas, que pueden ser simultáneas o no, pero de manera independiente: el elector vota al candidato a la Presidencia en una elección y a los candidatos que van a formar parte del legislativo en otra. Así, la legitimidad de las autoridades de ambos poderes del Estado proviene directamente del pueblo que los elige. En cambio, en los regímenes parlamentarios el pueblo sólo elige directamente al parlamento, y es el parlamento el que en segunda instancia elige al jefe de Gobierno, el cual, se presume, goza de la confianza del cuerpo legislativo legítimamente electo por el pueblo⁶.

Esta larga introducción nos sirve para situarnos en el tema: ¿es legítimo que el parlamento pueda destituir al cabeza del Ejecutivo? La respuesta, *prima facie*, no puede ser otra que sí como consecuencia de la labor parlamentaria de control que ejerce éste sobre el ejecutivo. No se puede hacer la conexión a través de la cual se llegase a la conclusión de que en los regímenes presidenciales, al haber sido el presidente electo directamente por el pueblo, el mismo únicamente puede ser destituido por el pueblo. Eso sí, se deberían dar las circunstancias explícitas y taxativas determinadas jurídicamente en la Constitución y en las leyes que la desarrollen; en caso contrario, estaríamos socavando la función de control parlamentaria hasta desdibujarla y hacerla inútil. En el caso de los regímenes parlamentarios, la lógica nos conduce a afirmar que si el primer ministro goza de la confianza del parlamento que lo elige, éste se la puede retirar en cualquier momento y, por tanto, destituirlo porque ya no confía en él.

⁵ No en todos los regímenes presidencialistas el jefe del Ejecutivo es electo de manera directa por el pueblo. El caso más significativo es el de los Estados Unidos de América cuyo presidente es electo por el Colegio de Electores (Electoral College) que, a su vez, es electo por los ciudadanos de este país.

⁶ Pocos son los casos de regímenes parlamentarios en los que el primer ministro es electo directamente por el pueblo. Éste fue el caso de Israel que decidió cambiar el sistema de elección indirecta del jefe del Ejecutivo por uno de elección directa en las elecciones celebradas en 1996, 1999 y 2001. No obstante, este sistema se volvió a modificar por uno de elección parlamentaria en las siguientes elecciones. En todo caso, no hay que confundir al primer ministro de Israel con el jefe de Estado de este país que también es designado por el parlamento.

Ahora bien, ¿cualquier motivo o “excusa” es válido para destituir al cabeza del Ejecutivo? La respuesta a esta pregunta, en cambio, no puede ser tan tajante, precisamente porque aquí es donde entran a jugar las herramientas de las que cada uno de los sistemas políticos, ya sean presidenciales o parlamentarios, se han dotado. Pero es precisamente en el caso de los presidenciales donde esta interrogante mantiene toda su vigencia, ya que según la interpretación que se haga de las causas que motivan el juicio político, y la eventual destitución del jefe del Ejecutivo, es cuando podemos decir que esta figura constitucional, concebida para que el titular del Ejecutivo no se extralimite en sus poderes desde un punto de vista estrictamente jurídico-político -dejamos aparte los casos de comisión de delitos-, se transforma en el instrumento parlamentario de la moción de censura, concebida ésta como mecanismo o válvula de escape para dar salida a las crisis políticas institucionales que se producen en momentos determinados en los regímenes parlamentarios, pero no aplicable en los presidenciales.

La cuestión por tanto es dilucidar si el juicio político se utiliza siempre como tal o si, por el contrario, se utiliza como una moción de censura encubierta contra el Gobierno, al punto de llegar a desvirtuar la naturaleza y los fines de aquella figura propia de los regímenes presidencialistas, burlando de este modo la voluntad popular.

Para ello, este estudio no pretende ser exhaustivo y analizar todos los casos en los que se ha promovido un juicio político en América Latina⁷ a fin de determinar si se pueden considerar mociones de censura o no –incluso golpes de Estado⁸-, sino centrarnos en uno de los más recientes: el acaecido en Paraguay que llevó a la destitución del presidente Fernando Lugo en junio de 2012, por ser precisamente este juicio político el que mejor ilustra la hipótesis planteada más arriba y porque, quizás, sea el que inaugure una nueva forma de hacer política en los regímenes presidencialistas de Latinoamérica, acercándolos al espíritu de los parlamentarios pero sin dotarse de los instrumentos propios de este sistema, sino adaptando los ya existentes, es decir, el juicio político, a la finalidad última de la moción de censura parlamentaria. Esta práctica, de generalizarse, puede ocasionar graves distorsiones en estos

⁷ Un exhaustivo examen de estos casos lo encontramos en PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal: *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2009.

⁸ En un muy reciente artículo Rafael Martínez plantea que en los últimos tiempos se estén dando golpes de Estado que no entran dentro de las categorías típicas de los mismos y, por ello, elabora una serie de subtipos para poder darles encaje. MARTÍNEZ, Rafael: “Subtipos de golpe de Estado: transformaciones recientes de un concepto del siglo XVII”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 108, 2014, págs. 191-212. De igual modo, Pérez Liñán se pregunta acerca de esta práctica durante la década de los noventa: PÉREZ LIÑÁN, Aníbal: “¿Juicio político o golpe legislativo? Sobre las crisis constitucionales en los años noventa”, en *América Latina Hoy*, nº 26, 2000, págs. 67-74.

regímenes al confrontar directamente la voluntad popular en la elección del presidente de la República con la voluntad parlamentaria de destituirlo, agudizando bien la inestabilidad política o, lo que sería peor, creándola.

2. El juicio político y la moción de censura: naturaleza y causas

Tanto el *impeachment*, como se denomina al juicio político en la tradición constitucional anglosajona, como la moción de censura (*vote of no confidence*) aparecen en la cultura constitucional inglesa. El primero nace como un instrumento en manos del parlamento para demandar responsabilidad política y/o jurídica a aquellas personas que ejercían, normalmente, algún tipo de función pública, aunque en realidad toda persona podía ser acusada mediante este procedimiento.

Asimismo, la paulatina instauración del régimen parlamentario dio como resultado que el nombre del primer ministro propuesto por el monarca tuviese que ser aceptado por el parlamento, en concreto por la Cámara de los Comunes, lo que equivalía a que el parlamento depositase la confianza en ese primer ministro y, por ende, que tuviese la potestad de retirársela en cualquier momento, conduciendo así a su destitución. A cambio, a ese primer ministro se le daba la posibilidad de que pudiese disolver el parlamento, o sea, esa misma cámara, de manera discrecional y proceder a la convocatoria de nuevas elecciones.

Sin embargo, el traslado de estas figuras de la tradición política británica a los Estados Unidos y de ahí a las repúblicas latinoamericanas, no se da de forma completa, ya que los *padres fundadores* de los Estados Unidos tan sólo acogen al *impeachment* como un instrumento propio en su Constitución, mientras que el *vote of no confidence* quedaba descartado al concentrarse la jefatura del Gobierno y la del Estado en una única persona: el presidente.

De ahí que, para nuestro estudio, la auténtica discusión acerca de las causas que pueden motivar el juicio político se remonte al debate constitucional norteamericano donde dos sectores mantenían opiniones diferentes⁹. Para unos, el *impeachment* “era un instrumento que sólo podía ponerse en funcionamiento ante la violación de una ley bien establecida”, mientras que para el otro sector “debía incluir también los casos de abuso de autoridad y abuso de

⁹ Para una visión más amplia sobre el tema, véase: GERHARDT, Michael: *The Federal Impeachment Process. A Constitutional and Historical Analysis*, University of Chicago Press, Chicago, 2000. En especial los dos primeros capítulos donde se describe el debate suscitado acerca de los múltiples aspectos del *impeachment* tanto en la Convención Constitucional como en la Ratificadora.

confianza de los funcionarios”¹⁰. Nótese la diferencia entre una y otra postura, ya que la primera, aunque formulada de manera abierta, es restrictiva (la violación debe hallarse establecida en la ley)¹¹, mientras que la segunda daba pie a la interpretación de qué debe ser entendido por “abuso de autoridad o confianza” o mala administración. Si bien aparentemente abierta la formulación, incluso en la posterior redacción constitucional en la que sólo se nombra explícitamente a la traición y al cohecho para hacer una referencia general después a delitos graves y faltas leves, esta referencia general no deja de ser cerrada, ya que para poder calificar una acción de delito o falta, ésta debe estar tipificada, es decir, expresamente contemplada en el ordenamiento jurídico¹². De ahí que Serrafiero al comentar el primer intento de juzgar políticamente a un presidente de los Estados Unidos en el año 1868 concluya: “La motivación del proceso obedeció a ‘causas políticas’ y su fracaso evitó que el *impeachment* se utilizara, de allí en adelante, de una forma más cercana al voto de no confianza o moción de censura que como el último recurso dentro de un diseño presidencial”¹³. Así, para los *padres fundadores* de los Estados Unidos, no tenía cabida la mala administración (o mal desempeño de funciones en terminología jurídico-política latinoamericana) a no ser que mediante ella se cometiera algún tipo de delito, con lo que se juzgaría esto último y no tanto si el presidente como jefe de Gobierno actuaba bien o mal políticamente. Así, según se hace eco Bronfman de los comentarios de Madison en *The Federalist* al respecto, éste argüía que “(...) se propuso agregar la expresión *maladministration* como causal de destitución. Madison respondió que

¹⁰ SERRAFERO, Mario: “El *impeachment* en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 92, 1996, pág. 138.

¹¹ La concreción de lo que debe ser una violación que pueda motivar el juicio político o *impeachment* en los Estados Unidos la hallamos en el artículo 2, sección 4ª de su Constitución donde textualmente dice: “El Presidente, el Vicepresidente y todos los Funcionarios civiles de los Estados Unidos serán destituidos de sus Cargos en caso de ser sometidos a un Juicio Político y recibir una Condena por Traición, cohecho u otros Delitos graves y Faltas leves”, tal y como se recoge en el texto editado por la Oficina de Programas de Información Internacional del Departamento de Estado de los Estados Unidos de América: “Sobre Estados Unidos: la Constitución de los Estados Unidos de América con notas explicativas”, Washington D.C., 2004, pág. 27.

¹² No se coincide con la opinión de Bronfman, quien, admitiendo que “los constituyentes no quisieron dejar abiertas la causales de acusación al criterio de los congresales”, también afirma que “tampoco (quisieron) limitarlas a tipos precisos previstos en la legislación penal”, ya que de los tres casos en que se inició un *impeachment* en los EEUU contra el presidente, el primero fue motivado claramente por causas políticas (Andrew Johnson en 1867) tomando como “excusa” una prescripción jurídica; el segundo (Richard Nixon en 1974), acabó con la dimisión del presidente antes de la votación en el Senado, pero sobre la base de contundentes pruebas de que había violado la legislación; y el tercero (William Clinton en 1999), bajo la acusación de perjurio y obstrucción a la justicia, ambos tipos penales. Véase: BRONFMAN VARGAS, Alan: “El tipo de responsabilidad perseguida en el juicio político”, *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, nº XXVI, 2005, págs. 95 y ss.

¹³ Op. Cit.: SERRAFERO, Mario: “El *impeachment*...”, pág. 139.

tal figura equivaldría a dejar la duración del mandato de las autoridades acusables a merced de la voluntad del Senado”¹⁴.

Muy al contrario, la figura de la moción de censura no actúa con base en la comisión de delitos sino que se activa, más bien, por razones puramente políticas. Así, su objetivo es totalmente diferente: retirar la confianza política depositada en el primer ministro por el parlamento que lo elige. Aragón Reyes, comentando la función del control parlamentario, señala: “De una parte, el control parlamentario existe en formas de gobierno (como los presidencialistas) en las que no es posible la exigencia de responsabilidad política. (...) De otra parte, en los llamados regímenes parlamentarios, en los que la responsabilidad es posible, aunque circunstancialmente sea improbable, la fiscalización parlamentaria del Gobierno se manifiesta por otras muchas vías, además de por la que pudiera conducir a su remoción”¹⁵. Entonces, parece meridianamente claro que el *impeachment* o juicio político no fue diseñado para exigir responsabilidad política al presidente como jefe de Gobierno sino como un medio de destituirlo cuando se hubiese constatado la existencia de fuertes indicios de que éste había cometido un delito y siempre, por supuesto, como paso previo a su enjuiciamiento vía jurisdiccional¹⁶; mientras que la moción de censura responde plenamente a la exigencia de responsabilidad política al primer ministro por parte del órgano parlamentario que lo nombra o inviste.

Por otra parte, en el juicio político basado en una causal que pueda ser constitutiva de delito no se está juzgando la responsabilidad política en sí del jefe de Gobierno, sino su presunta responsabilidad penal previa a la apertura del juicio ante los tribunales ordinarios de Justicia. En cambio, la razón de la moción de censura es política y no tiene por qué tener una motivación explícita, basta con el deseo político del parlamento de retirarle la confianza al primer ministro para que sea exitosa, siempre que se tenga la mayoría requerida para ello¹⁷.

¹⁴ Op. Cit.: BRONFMAN VARGAS, Alan: “El tipo...” pág. 96. De igual manera se refiere Gerhardt, pero esta vez citando literalmente los comentarios de Madison en *The Federalist*: “Madison objected that ‘so vague a term (maladministration) will be equivalent to a tenure during pleasure of the Senate’”. Op. Cit.: GERHARDT, Michael: *The Federalist...*, pág. 9.

¹⁵ ARAGÓN REYES, Manuel: “El control parlamentario como control político”, *Revista de Derecho Político*, nº 23, 1986, pág. 24.

¹⁶ Al respecto, véase: FORNO FLÓREZ, GIOVANNI: “Juicio político y debido proceso en Latinoamérica”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 5, 2013, págs. 132-150.

¹⁷ Respecto a la necesidad o no de motivar la moción de censura, véase: OLLERO, Carlos: “Democracia y moción de censura en la Constitución española de 1978”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 52, 1986, págs. 7-17, donde hace una breve enumeración de las legislaciones que requieren o no de motivación ante el planteamiento de una moción de censura.

3. El criterio de oportunidad política y el mal desempeño de funciones

Ya hemos señalado que tanto la figura del juicio político como la de la moción de censura son intrínsecas a dos formas de gobierno bien diferentes: el presidencial y el parlamentario respectivamente y, claro está, ambos bajo regímenes democráticos representativos. Esto es debido, como también se ha comentado, a la forma de elección legítima del presidente como jefe de Gobierno (directa) y del primer ministro (derivada). Ahora bien, qué sucede cuando intentamos aplicar un mecanismo de clara raíz parlamentaria, como es la moción de censura, en un régimen presidencial. Simple y llanamente que trastoca toda la arquitectura constitucional sobre la que se basan las instituciones del Estado, puesto que si la legitimación del presidente de la República como jefe de Gobierno deriva única y exclusivamente del pueblo y no del parlamento, sólo el pueblo debería estar legitimado para acabar con su mandato antes de que se cumpliese el término para el que fue electo¹⁸. Tan categórica afirmación, no obstante, debe ser matizada, ya que no se niega la funcionalidad del juicio político para destituir al presidente siempre que aquél quede circunscrito a alguna de las causales expresadas de manera clara y diáfana por la legislación constitucional, es decir, por la convicción de la mayoría parlamentaria requerida para la destitución basada en indicios o pruebas o evidencias suficientemente documentadas de que el presidente haya podido cometer algún delito.

Ahora bien, todo este esquema empieza a tambalearse desde el momento en el cual se introduce una causal para la destitución tan vaga e imprecisa como es el mal desempeño de funciones¹⁹. ¿Cómo se interpreta que un presidente está desempeñando mal sus funciones? ¿Existe acaso un manual de funciones para el presidente que describa, además, cómo se tienen que desempeñar? Si fuera así, sería la negación de la política. Es más, sería la negación del

¹⁸ Si bien la revocatoria del mandato de las autoridades electas es una figura antigua, sólo recientemente se ha empezado a incluirla y regularla de forma más o menos sistemática en muchas legislaciones nacionales, sobre todo, latinoamericanas. Al respecto, véase, por ejemplo: WELP, Yanina y SERDÜLT, Uwe: "Revocatoria de mandato. Notas para el debate", *Tribuna Sonot*, 2012, págs. 183-195.

¹⁹ Aunque Mocoeroa defiende la utilidad y funcionalidad del juicio político como medida de "salud pública", también advierte de los peligros que puede conllevar un uso irracional o desmedido del mismo al quedar tan abiertas algunas de las causas que lo pueden motivar y, por ello, no deja de reconocer que: "En particular, piénsese en la ambigüedad de algunos conceptos que indican las conductas reprochables. Se trata, por lo general, de términos sumamente vagos y ambiguos (por ejemplo, 'mal desempeño')". MOCOROA, Juan M.: "El juicio político como medida de 'salud pública'", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, nº 30, 2014, pág. 134.

criterio por el cual se mueve la política en los regímenes democráticos: el de oportunidad²⁰, es decir, por qué se toma una decisión y no otra, por supuesto, siempre dentro de los límites y con los procedimientos contemplados por el marco legal²¹. La política no es tecnocracia, aunque a muchos les gustaría que así fuera²². Si la decisión que se toma está dentro de las atribuciones del Ejecutivo, es decir, no se extralimita en el ejercicio de sus competencias, y la toma siguiendo el procedimiento marcado normativamente, ¿cómo se puede afirmar que está desempeñando mal sus funciones? Una cosa es que sea de nuestro agrado o no la decisión que se toma y otra muy distinta es que esté desempeñando mal las funciones que le han sido encomendadas en el marco de sus atribuciones. Si no se sale fuera de las atribuciones y sigue el camino procedimental establecido, la decisión es legítima, porque para ello ha sido electo el presidente: para tomar decisiones con criterio político. En caso contrario, bastaría con un autómatas al frente del Gobierno que cumpliera con el libreto que se le asigna de forma mecánica, ejerciendo muy cabalmente, es decir, desempeñando a la perfección, sus funciones. Entonces, para qué las elecciones, para qué se elige a un presidente.

Ahora bien, para poder discernir si un presidente como jefe de Gobierno está desempeñando mal sus funciones, más allá de los criterios de oportunidad que lo llevan a tomar una decisión u otra, hay que hacer un breve repaso a cuáles son esas funciones que le son atribuidas y que ejerce en función, valga la redundancia, del cargo que ocupa.

4. Las funciones del Gobierno

En resumen, las funciones primordiales de todo Gobierno²³, ya sea éste en un sistema parlamentario o presidencialista, son dos: la de dirección política y la de dirección administrativa. La primera se relaciona con la decisión; la segunda, con la ejecución.

²⁰ No confundir con el principio de oportunidad en materia penal.

²¹ Concordamos con el profesor Vanossi cuando afirma: “Hoy en día es imposible democracia sin eficacia, como es inadmisibles la pura eficiencia de un régimen general de resultados, sin participar de los valores o de las reglas del juego de los límites y de los procedimientos del sistema democrático”, en VANOSI, Jorge Reinaldo: “El asiento de la decisión política en el régimen de la democracia constitucional”, *Pensamiento Constitucional*, año IV, nº 4, 1996, pág. 58.

²² Para una descripción de cómo la tecnocracia ha ido ganando terreno al componente netamente político en la toma de decisiones en las democracias latinoamericanas, aunque la tecnocracia no deja de ser una visión política, véase: SILVA, Patricio: “Ascenso tecnocrático y democracia en América Latina”, *Nueva Sociedad*, nº 152, 1997, págs. 68-77.

²³ Entendido éste en sentido estricto, es decir, como Poder Ejecutivo. No confundir Gobierno, con mayúscula, referido a la institución gubernamental, con gobierno, en minúscula, referido a la acción que llevan a cabo todas las instituciones públicas de un Estado, incluida la parlamentaria.

Respecto a la función de dirección política o función directiva, en un régimen democrático ésta debe tener unos márgenes amplios en los cuales desenvolverse, sólo limitados por la normativa constitucional y legal, que permitan al Gobierno orientar e impulsar la política general del país²⁴. Y no podría ser de otro modo, porque democracia es pluralidad, distintas visiones y, cómo no, diferentes opciones. Por tanto, si el Gobierno no tiene margen de maniobra para poder decidir, no es Gobierno, es un mero administrador de las decisiones de otro, hecho éste que desvirtuaría la esencia misma de un gobierno democrático. Esta función de dirección se traduce en las decisiones que toma el Gobierno respecto a una multitud de asuntos que son de su competencia y que, en pura lógica, tienen que ser ejecutadas si se quiere que ese Gobierno sea eficiente.

En efecto, de nada le serviría al Gobierno ejercer la función de dirección política si a su vez no se le confiriese la función de dirección de la Administración del Estado, ya que ésta es la herramienta mediante la cual se ejecutan las decisiones políticas. Por ello, sería absurdo encomendar a otra instancia pública la dirección de la Administración y de ahí viene el concepto de Poder Ejecutivo. Ahora bien, este Poder Ejecutivo tiene encomendadas dos misiones en este ámbito que son, por una parte, ejecutar las leyes que aprueba el Poder Legislativo, y, por otra parte, ejecutar sus propias decisiones que no son leyes sino que se adscriben en la esfera de la potestad reglamentaria.

Por tanto, es problemático deducir que de la función de dirección política se pueda derivar un mal desempeño de funciones. En todo caso, a los ojos de algunos serán erróneas las decisiones que tome el Gobierno, lo que daría lugar al planteamiento de una moción de censura en los sistemas parlamentarios, mientras que para otros serán acertadas; pero no se justifica que en un sistema presidencial se pueda plantear el juicio político para la remoción del presidente basado en el mal desempeño de funciones por el componente altamente subjetivo que ello conlleva²⁵.

En cuanto a la función ejecutiva, es decir, la aplicación de la normativa vigente, sí que cabría la posibilidad de entablar un juicio político al presidente, pero no tanto por mal desempeño de

²⁴ En palabras de López Guerra: "Dirección equivale a orientación e impulso", LÓPEZ GUERRA, Luis: "Funciones del Gobierno", en VV.AA.: *Derecho Constitucional*, vol. II, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000, pág. 171.

²⁵ Lozano lo expone claramente al referirse en el caso colombiano a una figura igual de confusa como lo es la del juicio político por mal desempeño de funciones: indignidad por mala conducta. Así, este autor afirma que "es lo suficientemente subjetiva para ser igualmente confusa y dejar gran discrecionalidad al Congreso en su ejercicio", en LOZANO VILLEGAS, Germán: "Control político y responsabilidad política en Colombia", *Revista Derecho del Estado*, nº 22, 2009, pág. 243.

funciones sino por la comisión de irregularidades administrativas imputables directamente al jefe de Gobierno o por negligencia a la hora de vigilar la actuación de la Administración Pública bajo su incumbencia. No obstante, esas irregularidades o la omisión del deber de vigilar son fácilmente subsumibles en tipos penales delictivos.

Ahora bien, ¿cómo puede defenderse el Gobierno ante la acusación de que está desempeñando mal sus funciones? Esta pregunta nos lleva a analizar los instrumentos de defensa jurídico-política de que dispone el Ejecutivo frente al parlamento, pero no ya ante el planteamiento formal de una moción de censura o juicio político, en cuyo caso el Gobierno tendría las manos atadas a la espera del resultado de estos procesos, sino, precisamente, para evitarlos o en caso de que fracasasen.

5. Los mecanismos de defensa del Gobierno

El equilibrio de poderes puede verse trastocado cuando se hace un uso abusivo del poder conferido a uno de ellos apoyado en una interpretación torticera. Esto es lo que ocurre con la expresión mal desempeño de funciones, ya que cada cual la interpreta como mejor le conviene. Aun así, no sería de tan extrema gravedad el recurso al juicio político por mal desempeño de funciones si, a cambio de ello, al Ejecutivo se le dotase de algún mecanismo para contrarrestar la inquietud que supone para su estabilidad el constante recurso a las amenazas de juicio político, o bien, una vez planteado éste y fracasado, la posibilidad de que no se vuelva a repetir con el mismo cuerpo legislativo en ejercicio.

Este problema para el Ejecutivo está solventado, dentro de lo que cabe, en los sistemas parlamentarios gracias a la facultad que tiene el primer ministro de disolver el parlamento casi en cualquier momento y de convocar elecciones anticipadas antes de que concluya el periodo legislativo para el cual fueron electos los parlamentarios. Si de lo que se trata es de dar estabilidad y tranquilidad al Gobierno para que así pueda cumplir con sus funciones, entonces hay que proporcionarle una válvula de escape ante las posibles crisis político-institucionales que se puedan desencadenar. Esta válvula no es otra que la facultad de disolver el parlamento, pero con una condición, que tras la disolución del legislativo el Gobierno permanece sólo en funciones hasta la próxima elección de un nuevo parlamento al que le competirá la investidura de un nuevo Gobierno.

Así, disolución del parlamento por el primer ministro y destitución del primer ministro por el parlamento mediante una moción de censura son los dos extremos a los que se puede recurrir en el juego político democrático de los sistemas parlamentarios en caso de grandes desavenencias entre uno y otro poder a fin de dar salida a las crisis políticas²⁶.

Sin embargo, no ocurre lo mismo en los sistemas presidenciales. En éstos, la norma general dice que el presidente y, recordémoslo, jefe de Gobierno a la vez, tiene las manos atadas frente al desencadenamiento de una crisis institucional con el parlamento. Esto es así porque no tiene atribución legal ninguna para disolverlo y convocar elecciones anticipadas. Al contrario, estará expuesto, con la frecuencia que le marque el parlamento, a una posible destitución en cualquier momento, y lo que es más conflictivo, a un proceso sistemático de amenazas de destitución que, con toda probabilidad, no llegarán a concretarse en el planteamiento formal de un juicio político contra él, pero que, en primer lugar, minará la capacidad de resistencia del Ejecutivo frente a futuras crisis, y, en segundo lugar, lo obligará a desatender sus funciones de gobierno para centrarse en la defensa, sin armas jurídicas²⁷, de la institución que preside. Este panorama de incertidumbre se adereza gracias a la excusa del mal desempeño de funciones que, como se ha indicado, vale para todo. De modo acertado lo expresa el profesor Barcesat: “Pero sobre el ‘mal desempeño’ no hay contexto normativo alguno que defina qué obrar (u obrares) lo tipifica. Anticipo que no existe ninguna opinión autorizada que defina qué debe entenderse por ‘mal desempeño’, lo que genera una situación de incertidumbre, un verdadero cono de sombra respecto de qué conductas pueden ser reprochadas”²⁸.

²⁶ También es cierto que el recurso a disolver el parlamento por el primer ministro no tiene por qué responder exclusivamente a una crisis política provocada por las diferencias que pueda haber entre uno y otro, sino a un cálculo político de oportunidad consistente en apreciar que la convocatoria anticipada de elecciones legislativas favorecerá los intereses de ese Gobierno o, mejor dicho, del partido que esté gobernando en ese momento. Por ejemplo, si las encuestas de opinión dicen que la coyuntura es favorable para el partido gobernante, pero éste está gobernando en coalición con otras fuerzas políticas, es decir, no tiene la mayoría en el parlamento y necesita de apoyos ajenos para sacar adelante en solitario su programa o bien pactar las políticas que quiere ejecutar con los que lo respaldan, o sea, un gobierno en minoría, y desea deshacerse de esos apoyos incómodos, el primer ministro puede disolver el parlamento a la espera de que los resultados electorales de las subsiguientes elecciones parlamentarias le den la mayoría en el parlamento y, de este modo, poder gobernar en solitario sin estar pendiente de las condiciones por las cuales lo apoyarían otras fuerzas políticas.

²⁷ Esta defensa consistirá en la negociación política, por ejemplo, con la cesión de espacios en el Gobierno, con el objetivo de atraer a aquellos partidarios del juicio político, al menos a los más dubitativos, por un lado, y de afianzar, por otro, el apoyo de aquellos contrarios al juicio político para que no se pasen a las filas de éste.

²⁸ BARCESAT, Eduardo: “¿Qué es mal desempeño?”, *Página12*, 30 de enero de 2006. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-62302-2006-01-30.html>.

Así, el Gobierno o, más en concreto, el presidente de la República como jefe de Gobierno en los regímenes presidencialistas se encuentra indefenso frente a los envites del parlamento, que lo puede destituir por mal desempeño en una jugada política alejada de cualquier sustento jurídico²⁹.

Ahora bien, la cuestión que se plantea inmediatamente después de esta aseveración es: ¿qué consecuencias pueden derivarse para el parlamento tras un fallido juicio político contra el presidente? La respuesta es: ninguna, más allá de una factible pérdida de credibilidad de sus miembros entre la ciudadanía. Esto es así porque tras un fallido intento de destitución del presidente, nada impide al parlamento volver a plantear un nuevo juicio político amparado en el mal desempeño de funciones. No se deriva ninguna consecuencia jurídica para el parlamento como podría ser su disolución³⁰ automática o para no ser tan drásticos, puesto que en este caso sus miembros ante la perspectiva de perder el escaño bien podrían inclinarse por destituir al presidente aun no coincidiendo con los argumentos esgrimidos para la destitución por mal desempeño de funciones, al menos conferirle al presidente la facultad discrecional durante los días inmediatamente posteriores al fracasado juicio político de disolver el parlamento o mantenerlo.

En el otro escenario descrito, el del sometimiento del Ejecutivo a una constante presión bajo la amenaza del juicio político sin que éste llegue a formalizarse, es más complicado llegar a una fórmula resolutive. Ello porque quizás la única fórmula para prevenir el “chantaje” del parlamento al presidente, acudiendo a las reiteradas amenazas de su destitución por mal desempeño, sea la eliminación de esta causal para el inicio del juicio político, lo que, por otra

²⁹ Por el contrario, a Mocochoa, a pesar de admitir la virtualidad de la invocación del mal desempeño de funciones como causal para el juicio político, tampoco se le escapa que en un plausible juicio de este tipo “(...) subyace una peligrosa manipulación normativa, pues es posible que irresponsables mayorías tiendan a sentirse tentadas a desembrarse de ciertos jefes de Estado que no son de su agrado. Y lo harían sin ninguna otra consideración que juicios de carácter político. No estarían motivados ellos en institucionales y republicanas convicciones de ejercicio de medidas de ‘salud pública’; sino, por el contrario, por el menos imparcial y autointeresado ‘bienestar partidario’”, en Op. Cit.: MOCOROCHA, Juan M.: “El juicio político...”, pág. 141.

³⁰ En América Latina, sólo en cuatro países se contempla la posibilidad de que el presidente pueda disolver el parlamento, si bien bajo requisitos y circunstancias muy estrictos. Sin duda, el caso más flexible es el de Ecuador, ya que se permite la disolución del parlamento al presidente cuando “a su juicio” el parlamento se hubiera arrogado funciones que no le competen, aunque con un dictamen previo favorable de la Corte Constitucional; o si el parlamento de forma reiterada e injustificada obstruye la ejecución del Plan de Desarrollo nacional o por grave crisis política y conmoción interna. En el caso de Perú, lo podrá hacer si el parlamento ha censurado o negado su confianza a dos consejos de ministro. En Uruguay, cuando el parlamento haya censurado a uno o varios ministros y, después de las observaciones presidenciales, ratifica su decisión por un número no inferior a los tres quintos del total de sus integrantes. En Venezuela, cuando se hayan producido tres remociones del vicepresidente en un mismo periodo de gobierno. Al respecto, véase: VALADÉS, Diego: *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México D.F., 2008, págs. 137-140.

parte, no evitaría el desencadenamiento de crisis políticas entre estos poderes, pero, en teoría, sí debería aminorar la frecuencia e intensidad de las mismas al verse imposibilitado el parlamento de plantear su destitución por este motivo.

Ésa y no otra es la razón por la que el juicio político por mal desempeño de funciones desequilibra la balanza a favor del parlamento en el reparto del poder. Es más, ésa es la razón de que se desvirtúe el sistema presidencialista, intentando hacer de él una burda copia del parlamentario³¹, al dotar al parlamento de un “superpoder” sobre el Ejecutivo que no tiene con qué contrarrestarlo. Así, presumir que el parlamento va a actuar teniendo presentes los límites que los criterios de racionalidad y razonabilidad deberían imponer a los cargos públicos es mucho presumir, puesto que esos mismos límites al no estar normados, y ese es el caso del mal desempeño de funciones, dan pie a que sean rebasados sin límite alguno utilizando el único criterio que es aplicable al caso en plenitud: el criterio de oportunidad política. De ahí a concluir, entonces, que el juicio político por mal desempeño de funciones al presidente de la República es una moción de censura encubierta al Gobierno no hay más que un paso³².

6. A modo de conclusión. El caso práctico: Paraguay, junio de 2012

La verificación de cómo un juicio político por mal desempeño de funciones se puede convertir en una moción de censura encubierta se dio en Paraguay con la destitución por el Congreso del presidente Fernando Lugo en junio de 2012. En efecto, este juicio político, vía *express*, ejemplifica cómo el criterio de oportunidad política se impone sobre cualquier principio jurídico³³.

³¹ En palabras de Pérez-Liñan, menos elocuentes pero no menos precisas, refiriéndose a la destitución del presidente paraguayo Fernando Lugo: “Yet nothing prevented a hasty coalition in Congress from deploying the impeachment procedure as a substitute for the parliamentary vote of no confidence that presidential constitutions presumably lack”, en PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal: “A Two-Level Theory of Presidential Instability”, en *Latin American Politics and Society*, vol. 56, nº 1, pág. 34.

³² Pérez-Liñan lo resume con claridad al referirse a las conclusiones de varios estudios entre los cuales se incluye a sí mismo: “Those analyses have embraced the thesis of ‘parliamentarization’ of presidential regimes, suggesting that the repeated use of impeachments or declarations of incapacity to oust unpopular leaders resembles the vote of no confidence characteristic of parliamentary systems”, sólo que en la caso de Fernando Lugo no parece que su impopularidad fuera tan alta, en Op. Cit.: PÉREZ-LIÑÁN, Aníbal: “A Two-Level Theory...”, pág. 36.

³³ Por ejemplo, el profesor Lezcano Claude, exmagistrado de la Corte Suprema de Justicia de Paraguay, sin ambages se expresa del siguiente modo: “Fue un acto manifiestamente arbitrario por su desconocimiento del ordenamiento jurídico y, por ende, contrario al Estado de derecho, realizado bajo el ropaje de las formas previstas en la Constitución para el juicio político. Por ello, bien puede ser calificado como un ‘golpe de estado parlamentario’”, en LEZCANO CLAUDE, Luis: “Sobre el juicio político al presidente Fernando Lugo Méndez”, 18

De la lectura del libelo acusatorio, aprobado por la Cámara de Diputados, se desprende con meridiana claridad que el propósito del juicio político no era enjuiciar la responsabilidad de Lugo en los hechos de los que se le acusaba, sino destituirlo de la forma más rápida posible usando la figura del juicio político bajo la causal de mal desempeño de funciones que, en palabras del libelo, por cierto, de una horrible redacción, “no necesitan ser probadas”³⁴.

Y es precisamente en este criterio de oportunidad donde encuentra el caldo de cultivo idóneo la causal de mal desempeño de funciones, ya que “es ya de por sí excesivamente abstracta e imprecisa”, además de que “en ningún caso puede suponer una cláusula extremadamente abierta donde quepa cualquier clase de censura (...), sino que debe interpretarse de forma restrictiva y con el máximo rigor posible, pues de otro modo se prestaría a que cualquier actuación contraria a las meras opiniones partidistas posibilitara su aplicación”³⁵. Por tanto, cuando no se cumplen estos requisitos difícilmente se puede hablar de juicio político, sino de moción de censura, más teniendo en cuenta, al hilo de lo citado previamente, que “la única garantía que no es aplicable (al juicio político) es la de la imparcialidad de los juzgadores”³⁶. Ello es así porque los juzgadores son políticos y tienen intereses políticos a la hora de decidir la remoción o el mantenimiento del jefe del Ejecutivo. En resumen y sirva como conclusión general para corroborar la hipótesis formulada: “la amenaza de activar la figura del juicio político fue permanente” ya que ésta es “la figura disuasoria más empleada por la élite parlamentaria paraguaya desde 1992: el juicio político”³⁷. El profesor Mendonça ya en 1997 advertía: “En suma, puede decirse que el sistema vigente deja al Ejecutivo demasiado dependiente del Congreso y librado al apoyo de la mayoría. Las veces que el Presidente de la República tenga que gobernar con un Congreso opositor, estará sujeto a la prudencia y buena voluntad de los líderes de la oposición, quienes, sin mayores dificultades y de manera totalmente institucional, podrían producir el colapso del Poder Ejecutivo”³⁸.

de septiembre de 2012, disponible en: <http://luislezcanoclaude.wordpress.com/2012/09/18/sobre-el-juicio-politico-al-presidente-fernando-lugo-mendez-2a-version/>.

³⁴ Textualmente el punto tres (“Pruebas que sustentan la acusación”) del libelo dice: “Todas las causales mencionadas más arriba, son de pública notoriedad, motivo por el cual no necesitan ser probadas, conforme a nuestro ordenamiento jurídico vigente”.

³⁵ BALBUENA-PÉREZ, David-Eleuterio: “El juicio político en la Constitución paraguaya y la destitución del presidente Lugo”, en *Revista de Derecho Político*, UNED, nº 87, 2013, págs. 371-372.

³⁶ *Ibidem*. Pág. 376.

³⁷ CERNA VILLAGRA, Sarah Patricia y SOLÍS DELGADILLO, Juan Mario: “La crisis institucional paraguaya de 2012 a la luz de las élites parlamentarias”, en *Élites Parlamentarias*, nº 42, octubre de 2012, pág. 6.

³⁸ MENDONÇA BONNET, Juan Carlos: “El equilibrio de poder en la Constitución de 1992”, en CAMACHO, Emilio y LEZCANO CLAUDE, Luis (compiladores): *Comentario a la Constitución. Tomo I. Homenaje al quinto aniversario*, Corte Suprema de Justicia, Asunción, 1997, pág. 52.