

Juicio político en Paraguay, entre el andamiaje jurídico, el entramado político y el problema teórico de la representación

Magdalena López¹

RESUMEN

El juicio político en Paraguay está previsto en la Constitución y se justifica en el caso de tres causales, dentro de las cuales se encuentra “mal desempeño de sus funciones”, figura utilizada para juzgar a Fernando Lugo Méndez en 2012 y que, en la actualidad, resuena como la forma de enjuiciar también al actual presidente, Mario Abdo Benítez.

Aprobado tras un intenso debate de la Asamblea Constituyente de 1992, el juicio político reaparece a lo largo de la historia reciente en forma de pedido explícito o amenaza circulante.

Este trabajo repasa algunas de las bases jurídicas de esta norma y revisa los sentidos de su incorporación en la Constitución Nacional de 1992, al tiempo que discute teóricamente con el uso que ha adquirido, y expone la construcción política del “mal desempeño de las funciones” y las limitaciones que esta herramienta alcanza en la práctica democrática.

Palabras claves:

Paraguay; Juicio Político; Mal desempeño de funciones, Representación; Institucionalidad, Inestabilidad política.

ABSTRACT

Impeachment in Paraguay is provided by Constitution and it is justified in the case of three grounds, which include "improper performance of its duties", figure used to judge Fernando Lugo Méndez in 2012 and that, currently, resonates as the way to prosecute the current president, Mario Abdo Benítez.

Approved after an intense debate of the 1992 Assembly, impeachment reappears throughout recent history in the form of an explicit request or as a circulating threat.

This work goes over the legal bases of this norm and reviews the meanings of its incorporation into the 1992 National Constitution, while theoretically discussing the use it has acquired, and exposes the political construction of the “poor performance of duties” and the limitations that this tool reaches in democratic practice.

¹Magdalena López, Doctora en Ciencias Sociales y Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. Investigadora del CONICET con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG, UBA) y Coordinadora del Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay (GESP) en el Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC, UBA). Su trabajo se caracteriza por un abordaje multidisciplinario donde confluyen elementos de la teoría política, la sociología política y la ciencia política y jurídica. magui@sociales.uba.ar

Keywords:

Paraguay; Impeachment; Improper performance of its duties; Representation; Institutionalality; Political instability.

Presentación

Las amenazas de juicio político al presidente de Paraguay, Mario Abdo Benítez, en 2019, y su posterior materialización en un pedido explícito que fue entregado a la Cámara de Diputados y luego rechazado, despertó debates anteriores, que tienen como primera referencia al año 2012, por la remoción de Fernando Lugo Méndez de la presidencia, pero también a 1999 y a 1992, en los que se debatieron las bases que el juicio político tendría en el país.

En 2012, la grieta analítica de abogados, constitucionalistas, analistas sociales y políticos dejó de un lado a aquellos que consideraban al juicio contra Lugo una maniobra ilegal (que cubrió un espectro muy amplio de nominaciones: golpe de Estado parlamentario, neogolpismo, remoción ilegal, etc.) y aquellos que la catalogaron como un mecanismo político jurídico especial, que no debe cumplir con los mismos requisitos que otros juicios.

En 2014, publicamos un artículo en el que alertábamos sobre el uso de la figura del juicio político para el caso de Fernando Lugo Méndez. El problema de la falta de evidencia, la ruptura de la legitimidad basada en el voto popular y la velocidad con la que se ejecutaron las acciones fueron parte de esta advertencia.

Sin embargo, sostuvimos que como figura constitucional

“puede ser una herramienta útil a la hora de remover y renovar los titulares de cargos de importancia dentro de la estructura de un Estado. Puede convertirse en una forma de potestad popular si el mismo sirve para enjuiciar a altos magistrados que han violado la constitución u otras leyes de similar jerarquía (o han cometido probadamente delitos comunes)”².

Es decir, reconocemos que su utilidad puede dinamizar la democracia e incluso puede incorporar elementos de democracia más directa a la institución, por ejemplo, si se considera la opción de juicio político como propuesta popular o si se somete a referéndum la realización del mismo, aunque ninguna de estas opciones esté contemplada en la legislación paraguaya.

No obstante, es importante repasar tres nudos que consideramos problemáticos, desde la sociología jurídica y desde la filosofía política (aunque no lo sean necesariamente para el derecho). Uno de estos elementos es la pertinencia de la causal *mal desempeño de las funciones públicas*, otro es la puesta en tensión de *la teoría de la representación* (entre quien será destituido y quienes destituyen) y, el último, es el uso inconsistente de la figura del *juicio político como potencial*

²Magdalena López, “Democracia en Paraguay: la interrupción del 'proceso de cambio' con la destitución de Fernando Lugo Méndez (2012)”, *Cuadernos del Cendes*, Año 31, N° 85 (enero-abril, 2014): 101.

estrategia de extorsión sobre presidentes democráticamente electos.

Con fines estilísticos, a lo largo de este artículo utilizaremos 'juicio político' e '*impeachment*' como sinónimos. Por un compromiso con la brevedad, no revisaremos los pormenores del juicio de 2012 contra Lugo Méndez, aunque referenciaremos algunos actores y sucesos relacionados.

En este trabajo, pretendemos asentar nuestra perspectiva analítica sobre el juicio político y el problema de la representación que arrastra consigo, tema poco abordado por los análisis jurídicos.

El juicio político en la Constitución paraguaya

El juicio político es parte de la Constitución paraguaya de 1992, como lo es de otras constituciones de la región, de Estados Unidos y de Europa.

Para el constitucionalista Emilio Camacho³ es una figura protagónica de la democracia republicana porque equilibra los poderes, dejándole un mecanismo de control al Congreso.

Quedó normativamente plasmado en el Artículo 225 de la Sección VI, del Juicio Político que determina en su primera parte qué cargos están comprendidos por este proceso y cuáles son las causas:

“El Presidente de la República, el Vicepresidente, los ministros del Poder Ejecutivo, los Ministros de la Corte Suprema de Justicia, el Fiscal General del Estado, el Defensor del Pueblo, el Contralor General de la República, el Subcontralor y los integrantes del Tribunal Superior de Justicia Electoral, sólo podrán ser sometidos a juicio político por mal desempeño de sus funciones, por delitos cometidos en el ejercicio de sus cargos o por delitos comunes”⁴.

En su segunda parte, explica el procedimiento, los votos mínimos requeridos y cuál Cámara tendrá el rol de acusar y de juzgar:

“La acusación será formulada por la Cámara de Diputados, por mayoría de dos tercios. Corresponderá a la Cámara de Senadores, por mayoría absoluta de dos tercios, juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados y, en caso, declararlos culpables, al sólo efecto de separarlos de sus cargos, En los casos de supuesta comisión de delitos, se pasarán los antecedentes a la justicia ordinaria”⁵.

La incorporación de esta normativa dio lugar a diversos debates en la Asamblea Constituyente y la figura de 'mal desempeño de sus funciones' generó análisis contrapuestos tanto en la comisión redactora como en las revisoras.

³Emilio Camacho. “El juicio político en la Constitución de 1992. La responsabilidad institucional de los altos cargos públicos”, en *Comentario a la Constitución*, tomo III. (Asunción, Paraguay: Corte Suprema de Justicia, 2007).

⁴*Constitución Nacional del Paraguay*. 1992. Art. 225 “del Juicio Político”.

⁵Ibid.

En la Sesión Ordinaria n°32, del 26 de mayo de 1992, el Convencional Bernardino Cano Radil debió enfrentar las preguntas hechas por otros convencionales que lo increpaban sobre el alcance y la naturaleza del mal desempeño. Para justificar la aprobación de esta causal, citó modelos constitucionales de otros países.

Nos interesa recuperar sus declaraciones, que a modo de archivo nos habiliten la interpretación contextual de la época:

“La intención de la Comisión Redactora fue tipificar, en esta frase, todas aquellas conductas que, si bien no son ilícitas o antijurídicas, puedan estar sujetas a observación, porque provocan un perjuicio a la administración del Estado, a la administración de la cosa pública”⁶.

Además, Cano Radil aclaró que se encontraba personalmente en contra de esta postura pero que la misma había ganado la votación en la Comisión Redactora. Sobre su rechazo personal, explicó que consideraba más atinado que la Constitución sancionase conductas antijurídicas o ilícitas, en vez de “juzgamientos políticos sobre el desempeño de una gestión Presidencial”⁷.

La Asamblea Constituyente incorporó entonces un elemento sorpresivamente subjetivo y asociado a la percepción que el Congreso tuviese de los actores plausibles de enfrentar un juicio político. Le cedió al Poder Legislativo una herramienta para interferir en situaciones políticas precisas, con fines políticos pero con un mecanismo judicial.

Es interesante, además, que la Comisión Redactora impuso una interpretación específica del juicio político: sería entendido como un derecho del funcionario, una especie de cláusula de protección, un tamiz de intermediación entre el acusado y la justicia ordinaria. El funcionario, por su rol de gobierno, tiene el derecho a “un juicio intermedio” antes de ser culpado por un delito común.

En contraposición, remarcamos que esta forma de entender la norma como un derecho adquirido por parte de los funcionarios en tanto miembros selectos, sólo aplica para dos de las causales de juicio político: delitos cometidos y delitos comunes. Si consideramos el 'mal desempeño de sus funciones', entonces el *impeachment* se convierte ya no en un privilegio de tratamiento intermedio frente a un caso de competencia judicial, sino que invierte la fórmula y se convierte en un privilegio del Congreso, que puede obstaculizar la función de otros actores que no necesariamente violaron una norma ni incurrieron en ilícitos.

Es decir, aquello que podría ser visto como un beneficio en dos de las tres causales, se convierte en un obstáculo incluso extorsivo en otros, sobre todo, por ejemplo, en un escenario de presidencia de un color y mayoría legislativa de otro, como fue el caso de Fernando Lugo.

⁶Bernardino Cano Radil, Intervención del Convencional en la Asamblea Constituyente, (debates correspondientes al artículo 215. *Sesión Ordinaria n° 32*, 26 de mayo, 1992)

⁷Ibid.

Críticas sociológicas a una categoría político-jurídica. El caso del Lugo bajo revisión

El juicio político tiene la particularidad de combinar un proceso jurídico con elementos políticos. En este sentido, consideramos que la lectura meramente procesal y desde la perspectiva de la justicia, da como resultado un análisis sesgado; similar a lo que ocurre con aquellos estudios que proponen la lectura socio política sin resguardo a lo procedimental.

Diversos constitucionalistas describieron el alcance del juicio político y la base de su aplicabilidad, mientras algunos lo consideran un juicio diferente y que no debe seguir el mismo proceso que uno judicial (Helio Zarini, José Moreno Ruffinelli), otros sostuvieron que es al mismo tiempo las dos cosas y que, como juicio, debe adaptarse a los derechos procesales (Miguel Pangrazio), y otros lo describieron como una institución mixta (Emilio Camacho, Jorge Gentile).

Fue principalmente desde las ciencias sociales que llegaron las denuncias sobre las irregularidades en su utilización en América Latina y el problemático uso de esta figura. Uno de los libros centrales en este proceso es el de Aníbal Pérez-Liñán⁸, que analiza de manera comparada la figura de juicio político al presidente en diferentes países de América Latina, siendo Paraguay uno de los casos abordados, pero no desde la destitución de Fernando Lugo de 2012, sino en la amenaza de juicio sobre Cubas Grau en 1999, en el contexto del proceso social denominado “Marzo Paraguayo”.

Para Pérez-Liñán, los casos analizados (Brasil en 1992; Venezuela, 1993; Colombia, 1996; Ecuador, 1997 y Paraguay, 1999 y 2000) marcaron la tendencia de una nueva forma de inestabilidad política. Si bien esto no se cristalizó en la conformación de gobiernos autoritarios, sí socavó la estabilidad de las instituciones democráticas. En otras palabras, las crisis políticas que antes eran interrumpidas por la intervención de facto de los militares, ahora son mediatizadas por los juicios políticos (o, agregamos, la amenaza de desarrollo del mismo) que descomprimen las tensiones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

La situación de 2012 en Paraguay puso en evidencia esta dificultad de articulación política entre los dos poderes.

Fernando Armindo Lugo Méndez —líder de una coalición multipartidaria que incluía al tradicional Partido Liberal Radical Auténtico y a una decena de organizaciones de muy variada tracción social— había presidido el país desde 2008 con minoría parlamentaria marcada y presiones muy fuertes del Poder Legislativo, así como de los Ejecutivos en sus diferentes niveles.

Las tensiones se habían vuelto evidentes en diferentes momentos del gobierno de la Alianza Patriótica para el Cambio, no sin amenazas recurrentes de juicio político, que llegaron a veintitrés, según informó Rodríguez⁹.

⁸Aníbal Pérez-Liñán, *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. (Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura económica, 2009).

⁹Fátima Rodríguez, “Paraguay 2012: Crónica de un juicio político anunciado”, *Ape Paraguay*, consultado el 11 de octubre de 2012, www.apeparaguay.org

Si bien no era la primera vez que se activaba el protocolo de juicio político en el período democrático, sí fue la primera en la que se desarrolló el proceso completo y que terminó con la remoción del presidente. El caso anterior, el de Cubas Grau en 1999 había sido interrumpido por la renuncia del entonces presidente.

Recuperando el planteo inicial de este apartado sobre la relación conflictiva entre el componente jurídico y el político del *impeachment*, algunos congresales dijeron que el juicio político, al ser *político*, no debía garantizar el respeto a los derechos de las personas acusadas de un delito. Según esta interpretación, el Congreso tiene potestad de crear en cada caso la reglamentación exigida y es, al mismo tiempo, creador de los requisitos procedimentales y juez.

Es decir, el procedimiento a seguir quedaba completamente atado a la conjunción de voluntades políticas de diversos actores del Poder Legislativo. Por esta causa, argumentaron que no era necesario respetar los artículos 16¹⁰ y 17¹¹ de la Constitución Nacional que declaran la inviolabilidad de la defensa en juicio, la obligación de proveer tribunales y jueces competentes, independientes e imparciales; y los derechos y procedimientos que deben ser respetados en el proceso penal “o en cualquier otro del cual pudiera derivarse pena o sanción”¹², entre los que se encuentran la presunción de inocencia, la comunicación previa y detallada de la imputación y el respeto a los plazos indispensables para preparar la defensa, la presentación de pruebas y evidencias, entre otros. Todos estos elementos fueron violados en el proceso de 2012.

Consistentemente, diversos trabajos apuntaron a remarcar que el juicio político no debe considerarse una remoción automática por entramados políticos, sino que debe respetar un procedimiento y una institucionalidad. El constitucionalista Lezcano Claude¹³, quien fuera él mismo, años antes, *target* de un juicio político para ser removido de la Corte Suprema, sostuvo que el *impeachment* a Fernando Lugo fue un acto de prepotencia de las cámaras, arbitrario en tanto desconocedor del ordenamiento jurídico vigente en el país. Para el especialista, la maniobra puede ser conceptualizada como golpe de Estado parlamentario, caracterizado por la impunidad del poder, la inconsistencia de las pruebas, los plazos excesivamente breves y la falta de debate.

En esto, se relaciona a múltiples publicaciones de expertos de otras áreas, como son los trabajos de López¹⁴; Camacho¹⁵ Duré, Ortega, Palau y Villagra

¹⁰*Constitución Nacional del Paraguay*. 1992. Art. 16 “de la defensa en juicio”. “La defensa en juicio de las personas y de sus derechos es inviolable. Toda persona tiene derecho a ser juzgada por tribunales y jueces competentes, independientes e imparciales”.

¹¹*Constitución Nacional del Paraguay*. 1992. Art. 17 “de los derechos procesales”. “En el proceso penal, o en cualquier otro del cual pudiera derivarse pena o sanción, toda persona tiene derecho a: 1. que sea presumida su inocencia; 2. que se le juzgue en juicio público, salvo los casos contemplados por el magistrado para salvaguardar otros derechos; 3. que no se le condene sin juicio previo fundado en una ley anterior al hecho del proceso, ni que se le juzgue por tribunales especiales; 4. que no se le juzgue más de una vez por el mismo hecho. No se pueden reabrir procesos fenecidos, salvo la revisión favorable de sentencias penales establecidas en los casos previstos por la ley procesal; 5. que se defienda por sí misma o sea asistida por defensores de su elección; 6. que el Estado le provea de un defensor gratuito, en caso de no disponer de medios económicos para solventarlo; 7. la comunicación previa y detallada de la imputación, así como a disponer de copias, medios y plazos indispensables para la preparación de su defensa en libre comunicación; 8. que ofrezca, practique, controle e impugne pruebas; 9. que no se le opongan pruebas obtenidas o actuaciones producidas en violación de las normas jurídicas; 10 el acceso, por sí o por intermedio de su defensor, a las actuaciones procesales, las cuales en ningún caso podrán ser secretas para ellos. El sumario no se prolongará más allá del plazo establecido por la ley, y a 11. la indemnización por el Estado en caso de condena por error judicial.”

¹²*Ibid.*

¹³Luis Lezcano Claude, “Sobre el Juicio Político al Presidente Fernando Lugo Méndez”, *Revista Jurídica Paraguaya La Ley*, Año 35, N° 7 (2012).

¹⁴Magdalena López, “Huellas de la dictadura en la democracia: imaginarios tronistas legitimadores del golpe de Estado de junio de 2012 en Paraguay”, *Revista Paraguaya de Sociología*, N° 133 (2015). Y Magdalena López, “De juicios previos y elecciones posteriores en las que ganan los malos”. Una lectura de la destitución de Fernando Lugo Méndez en 2012 y las elecciones presidenciales de 2013 en Paraguay”, en *Estados autoritarios latinoamericanos (ayer, hoy y proyecciones)*, compilador Jorge Olguín Olate (Chile: Universidad Central, 2016).

(Comp.)¹⁶; Soler y Carbone¹⁷; Richer¹⁸; Balbuena Pérez¹⁹; que coinciden en el carácter ilegal e ilegítimo de la maniobra parlamentaria, y con los trabajos de Duarte Recalde²⁰; López²¹; Cerna Villagra y Solís Delgadillo²²; que hacen mención a la crisis política y al evidente retroceso en el proceso de democratización y de consolidación democrática en el país.

Considerando la violación de los derechos enunciados en el artículo 17 de la Constitución, la carencia de plazos correspondientes para preparación de la defensa y que la Cámara acusadora no presentó pruebas pues, según citó el libelo acusatorio: “Todas las causales mencionadas más arriba, son de pública notoriedad, motivo por el cual no necesitan ser probadas, conforme a nuestro ordenamiento jurídico vigente”²³, consideramos la remoción de Fernando Lugo como un caso de abuso del Legislativo, rompiendo con el mentado equilibrio de poderes y excediendo sus competencias.

Nos interesa remarcar que no hay corpus normativo ni jurídico vigente en Paraguay que sustente la apreciación respecto a la no necesidad de la presentación de pruebas. En rigor, el ordenamiento jurídico vigente indica lo contrario.

Vale además indagar, como propusimos inicialmente, el concepto de mal desempeño de las funciones para el caso de 2012, pues consideramos que constituye un rico ejemplo para analizar los problemas de interpretación y aplicabilidad que presupone dicho tipo.

La subjetividad puesta al servicio del *impeachment* y el uso indebido de la figura de juicio político fue, de hecho, un temor presente en los debates clásicos de El Federalista en Estados Unidos y se enfrentaron de un lado, aquellos que sostenían que el juicio político sólo se debía declarar ante la violación explícita de una norma, y aquellos que sugerían que también debía activarse ante abuso de confianza de funcionarios²⁴. Los primeros temían que los segundos habilitasen el uso del juicio como una moción de censura parlamentaria, característica de los regímenes no presidencialistas.

El libelo acusatorio elaborado contra Fernando Lugo en junio de 2012 sostenía en su inciso 4.- “Conclusiones”, lo siguiente:

“El Presidente de la República Fernando Lugo Méndez ha incurrido en mal desempeño de sus funciones en razón de haber ejercido el cargo que ostenta de una manera impropia, negligente e

¹⁵Emilio Camacho, *Golpe parlamentario en Paraguay: una aproximación jurídica* (Asunción, Paraguay: Arandura, 2012).

¹⁶Elizabeth Duré et al. (Comp.), *Golpe a la Democracia*. (Asunción, Paaguay: BASE IS, 2012).

¹⁷Rocco Carbone y Lorena Soler, *Franquismo en Paraguay* (Buenos Aires, Argentina El Octavo Loco, 2012)

¹⁸Hugo Richer, “Seis preguntas y seis respuestas sobre la crisis paraguaya”, *Revista Nueva Sociedad*, N° 241 (2012).

¹⁹David-Eluterio Balbuena Pérez, “El juicio político en la Constitución Paraguaya y la destitución del Presidente Fernando Lugo”, *Revista de Derecho Político*, N°87 (2013).

²⁰Liliana Rocio Duarte Recalde, “Paraguay: interrupción al proceso de consolidación de la democracia”, *Revista de Ciencia Política*, Vol. 33, N° 1. (2013).

²¹Magdalena López, “Democracia en Paraguay”.

²²Sarah Cerna Villagra y Juan Mario Solís Delgadillo. “La crisis institucional paraguaya de 2012 a la luz de las élites parlamentarias”, *Boletín de Opinión de la Universidad de Salamanca*, N° 42 (2012).

²³Libelo Acusatorio. *Juicio Político a Fernando Armindo Lugo Méndez*. Junio, 2012.

²⁴Mario Serrafiero, “El Impeachment en América Latina: Argentina, Brasil y Venezuela”, *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, N° 92 (1996).

irresponsable, trayendo el caos y la inestabilidad política en toda la República, generando así la constante confrontación y lucha de clases sociales, que como resultado final trajo la masacre entre compatriotas, hecho inédito en los anales de la historia desde de nuestra independencia nacional hasta la fecha, en tiempo de paz. La causal de mal desempeño en sus funciones aparece en su actitud de desprecio ante el derecho y las instituciones republicanas, socavando los cimientos del Estado Social del Derecho proclamado en nuestra Carta Magna. Su complaciente actuar lo hace cómplice por acción y omisión en todos los casos antes citados, que legitiman la presente acusación”²⁵.

Más allá de las afirmaciones históricamente erróneas que expone el libelo, pues la masacre entre compatriotas no es un hecho inédito en los anales de la historia paraguaya desde la independencia, sino que fue una práctica sistematizada durante la dictadura stronista; nos interesa repasar los argumentos que respaldan la acusación de mal desempeño de las funciones es medida según “desprecio”, el “complaciente actuar de cómplice por acción y omisión”. Se lo acusa de generar confrontación y lucha de clases sociales.

En este sentido, la figura del mal desempeño de sus funciones propuso una interpretación subjetivísima y atada a la percepción de otros actores políticos sobre el accionar de uno de ellos, una especie de sanción *inter pares*.

En el caso de Fernando Lugo, analizando el libelo en su totalidad, se trató de una acusación con argumentos circulares, viciados de prejuicios y con el aliciente de no “necesitar” probar con rigurosidad la ilegalidad de su acto, pues la figura empleada para enjuiciarlo lo habilitó. Pues bien, si intentamos tipificar las conductas que puedan ser sancionadas por esta forma, ¿qué constituye un mal desempeño si no, acaso, la percepción de un sector de la élite política de que alguno de sus miembros no responde ya a lo que esperaban de él?

En una entrevista personal realizada al Diputado Oscar Tuma, quien actuó de fiscal acusador contra el entonces presidente Lugo, nos aclaró:

“Yo particularmente soy de la tesis de que los juicios políticos debe de, desde el momento que hablamos de pérdida de confianza y no de delitos comunes que tienen otro mecanismo probatorio, deben de ser extremadamente rápidos para evitar ese disturbio social. ¿Por qué? Porque es una cuestión subjetiva el tema de la pérdida de confianza. No hay nada que probar. Se perdió la confianza, 'vos perdiste mi confianza y perdiste'. Cómo vos vas a probar por qué perdiste o por qué no perdiste. Para los Senadores se perdió la confianza y se perdió, no hay otro elemento que probar. ¿Y por qué se perdió la confianza? Bueno, eso está en la acusación. Se dejó de ver en él una persona que pueda administrar y llevar adelante el país”²⁶.

²⁵Libelo Acusatorio. *Juicio Político a Fernando Armindo Lugo Méndez*. Junio, 2012.

²⁶Oscar Tuma, fiscal acusador en el Juicio Político contra Fernando Lugo. *Entrevista personal* realizada por Magdalena López en la Cámara de Diputados de Paraguay. 2015.

Se desprende de sus palabras la idea de que la pérdida de confianza entre pares es suficiente para realizar un juicio político, confirmando la arbitrariedad que esto pueda acarrear.

¿Existen formas de estipular cuáles acciones pueden ser mal desempeñadas? Si el presidente de un país imaginario decide una política pública que va en contra de los intereses económicos de un sector político, ¿es mal desempeño de sus funciones porque, a pesar de beneficiar potencialmente a la población, estaría perjudicando a un sector concentrado económicamente? Si, por el contrario, decide priorizar, en nuestro ejemplo, a un sector de la clase política, con, por caso, acceso a cargos de funcionariado público de manera prioritaria para familiares de congresales, ¿sería mal desempeño de sus funciones? Es decir, ¿quién pone y cómo el límite del desempeño de las funciones de un actor elegido democráticamente por la población que lo votó?

En trabajos anteriores nos preguntábamos si el mal desempeño de la función pública puede activarse si el mandatario en cuestión generó medidas que amenazaron con alterar ciertos mecanismos de corrupción que podrían estar afianzados en la misma Cámara que debe juzgarlo. ¿Qué es y qué no es desempeñar mal sus tareas públicas? La brevedad del artículo constitucional y la falta de especificidad han dejado la medida en manos del interpretacionismo legislativo, donde se ha visto una arbitrariedad manifiesta.

Como se desprende de las declaraciones del Diputado Tuma, en la práctica, el *impeachment* a Lugo se asemejó a la figura de moción de censura²⁷ utilizada en los sistemas parlamentarios, y su interpretación del mal desempeño, a una quita de confianza en el Primer Ministro por parte del Parlamento. El presidencialismo paraguayo, si bien pudo haber sido tipificado como atenuado, no deja de sostener su legitimidad en la elección democrática y directa del presidente, por lo que la aplicación de un registro jurídico de otro sistema de gobierno puede atentar, al mismo tiempo, contra la especificidad dada por la forma de elegir al primer mandatario, y por la teoría que subyace a todo el sistema, la de la representación. Analizaremos este punto en el siguiente apartado.

El juicio político al presidente con la lupa de la teoría de la representación

Al analizar el juicio político a Fernando Lugo, hemos dado cuenta previamente del problema específico que tuvo la maniobra en cuanto a la representación y la distancia entre el electorado y el Congreso, y entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, según cuánto representan al electorado²⁸. También Alcántara Sáez²⁹ abordó la temática con preocupación pero refiriéndose al problema de la cooptación partidaria de la representación por partidos políticos que se comportan

²⁷Esta censura no es la misma que establece la CN Paraguaya en su artículo 194 que aplica al caso de citación a autoridades y a su posterior resistencia a comparecer, como explicamos en Magdalena López, "Ha incurrido en mal desempeño de sus funciones: los usos políticos de la historia" en *150 años após – a Guerra do Paraguai: entreolhares do Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai (volumes 3 e 4)*, compiladores: Ignacio Telesca y Ana Paula Squinelo. (Brasil, LIFE editora, en prensa).

²⁸Magdalena López, "Por el bien del pueblo que a través de mi gobierna: Reflexiones en torno a la teoría de la representación democrática a partir del Impeachment paraguayo y brasileño" en *Novas epistemes e narrativas contemporâneas, organizadores* Rodrigues Gomes y de Menezes, (Campo Grande, Brasil: LIFE, 2018). Y Magdalena López, "Ha incurrido en mal desempeño".

²⁹Manuel Alcántara Sáez, "La crisis paraguaya desde la perspectiva de sus legisladores", en *Infolatam*, julio de 2012. Recuperado en julio de 2019 de <https://independent.typepad.com/elindependent/2012/07/la-crisis-paraguaya-desde-la-perspectiva-de-sus-legisladores.html>

como maquinarias de poder que habilitan la permanencia de elites tradicionales.

La teoría de la representación es la base de las democracias representativas e implica que los cargos públicos electivos son conformados por personas que han sido votadas por medio de elecciones generales y sin restricciones para que representen “al pueblo” (fuente de toda legitimidad y poseedor teórico del poder) en la arena pública.

El o la representante hará presente, es decir, llevará la voz de aquellas personas que lo instituyeron en ese cargo de representación.

Diversos autores han descripto y trabajado sobre el concepto de representación política, aunque no siempre es atendido al momento de analizar las instituciones y el ordenamiento jurídico de un sistema de gobierno. Además, pocas veces se exponen sus tensiones y crisis sustanciales.

En el caso de Paraguay, por ser un sistema presidencialista, el voto popular construye por igual a la fórmula máxima del Poder Ejecutivo (presidente y vicepresidente, gobernadores, intendentes) y a toda la plana del Poder Legislativo (Cámaras del Congreso, Juntas Departamentales).

Nos interesa aquí hacer especial foco en una de las crisis que tuvo la teoría de la representación, que es el momento en el que un órgano constituido por el voto popular como el Congreso, decide remover por la poco objetiva y escasamente tipificada figura de “mal desempeño de sus funciones” a la cabeza de otro poder constituido de la misma forma, la presidencia.

Aquí podemos ver dos problemas, uno fue planteado por Unzué³⁰, al referirse al problema en abstracto y no al caso paraguayo; y otro fue elaborado en trabajos previos a la luz de casos recientes en Paraguay y Brasil.

El primero remite al grado de independencia que adquieren ciertos representantes frente al electorado que los eligió. Podríamos pensar ¿cuántos de quienes votaron a ese Congreso lo hicieron con el fin de que destituya al presidente que muchas de esas personas también habían votado? ¿Cuál es el grado de desconexión que se le puede permitir a un político respecto a la voluntad de su electorado? ¿Cómo puede medirse ese hiato que se trama entre ambos, siendo que las elecciones son uno de los pocos mecanismos institucionales que el sistema prevé para que la sociedad pueda evaluar y renovar o rechazar a la autoridad?

El segundo, remite al problema de la legitimidad cero, es decir, dónde reside la base filosófica, jurídica y teórica del poder. Si la misma radica en la sociedad y se traduce en apoyo electoral, entonces, la pregunta que se abre es ¿quién representa mejor al electorado: el destituido por mal desempeño o los destituyentes? ¿Quién conserva para sí el monopolio de la legitimidad? ¿Se construyó el Juicio Político por la causal mal desempeño de las funciones como un andamiaje en el que la elite política no tiene contacto —ni debe tenerlo— con la sociedad que la erigió como funcionaria?

³⁰Martín Unzué, “El origen de la idea de democracia representativa”, en *La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*, compiladores Sergio Emiliozzi, Mario Pecheny y Martín Unzué, (Buenos Aires, Argentina: Prometeo, 2007).

Es interesante recuperar la palabra de Oscar Tuma, como actor central del desplazamiento de Lugo Méndez. Al respecto, el diputado y acusador, nos dijo:

“En el juicio político es la Cámara de Senadores la que establece los plazos del procedimiento. Si no se hubiera realizado el juicio político de la forma que se hizo, de seguro hubiera existido disturbios. El ejemplo fue el Juicio Político a Cubas, un juicio que se dilató entonces cada parte comienza a movilizar políticamente de acuerdo a sus herramientas al sector de gente que lo apoya y eso lleva a un enfrentamiento social”³¹.

Esta forma de interpretar la participación social como tumultuosa y problemática, así como la idea de que el accionar del Congreso debe ser más veloz que la movilización popular, tienden a responder la pregunta respecto a la representación y la legitimidad. El reconocimiento de que la medida puede atentar contra las expectativas del electorado o contra el acuerdo tácito de representación que se selló con el mismo, vuelve urgente la veloz intervención y la rápida condensación de la medida. Si lo quisiéramos ver desde una perspectiva más teórica: parece que el desarrollo de la acción a la cual se ha llegado por representación se escinde del vínculo de obligatoriedad y debe, ágil y rápidamente, obviar al representado.

Confirmando este análisis, el entrevistado continúa:

“Yo creo que hablar en el nombre del pueblo no se puede, en todo caso se habla en el nombre de una mayoría circunstancial que se formó en la cámara de Senadores que genera una posición en un sentido u otra, desde la conformación de un proyecto de ley hasta la de un juicio político. Es una mayoría la que establece que muchas veces saca una ley que uno no está de acuerdo. Uno no anda consultando para eso, haciendo encuestas o mediciones”³².

En este sentido, la representación que el Congreso tiene sobre el electorado tiende a la nulidad, mientras que su conformación como poder se basa sobre el principio que niega. Este es, como dijimos inicialmente, uno de los mayores problemas que encontramos respecto a la representación entre el electorado y el Congreso.

Además, resta mencionar la competencia entre el poder destituyente (Congreso) y el poder destituido (Presidencia) por la más legítima representación. En el momento en el que se enfrentan por mal desempeño de sus funciones, uno está violentando la legitimidad del otro, es decir, uno se adjudica el total de la representación del electorado para remover al otro, quien perdería ya no por decisión popular, sino mediatizada, el rol de representación: un representante le quita la representación a otro en ausencia del representado.

³¹Oscar Tuma, fiscal acusador en el Juicio Político contra Fernando Lugo. *Entrevista personal* realizada por Magdalena López en la Cámara de Diputados de Paraguay. 2015.

³²Ibid.

Reflexiones finales. El juicio político como estrategia de extorsión. De garante a amenaza de la democracia republicana

En este trabajo hemos analizado el Juicio político en Paraguay desde diversas perspectivas. En primer lugar, indagamos especialmente en su conformación jurídica, tanto según la Constitución Nacional vigente desde 1992, sino también desde su concepción en el momento de su sanción y de los debates constituyentes. Luego, incorporamos algunos comentarios y críticas hechos a la figura de juicio político, especialmente después del caso de remoción presidencial de Fernando Lugo en 2012. Centramos las críticas en dos grandes núcleos problemáticos: la dudosa y subjetiva causal de enjuiciamiento “mal desempeño de las funciones”; y la tensión en torno a la teoría de la representación.

En este apartado final nos interesa concluir con una reflexión sobre la complejidad que trae consigo el uso del juicio político como forma de remoción de figura políticas presidenciales bajo la invocación de mal desempeño de sus funciones, por el poder de enorme coacción que esto tiene sobre el presidente.

Es decir, aquel mecanismo constitucional que podría ser garante del equilibrio de poderes y del mecanismo de revisión y contraloría cruzada se convierte en una amenaza a la estabilidad institucional y democrática y fuerza a los, en nuestro caso particular, presidentes, a negociar en una desigualdad muy grande de situaciones.

Pero esta desigualdad no se encuentra asociada a la raíz de su legitimidad cero (“el pueblo”) ni a las demandas surgidas por sus votantes o por la justicia ordinaria, sino por la apelación a la figura de “mal desempeño” que podrá abarcar las situaciones más disímiles y variadas, algunas podrán incluso referirse a pensamientos, ideas o preferencias y no a hechos realizados.

En el caso de Fernando Lugo, las amenazas de juicio político moldearon su presidencia y terminaron por la decantación más traumática para el régimen político. Sin embargo, el caso de Mario Abdo Benítez en 2019 también nos permite ejemplificar este argumento. De hecho, el pedido de *impeachment* a Abdo fue también por mal desempeño de sus funciones y fue, bajo esa misma figura, absuelto por sus pares de la Asociación Nacional Republicana (de diferente facción interna), quienes, tras negociaciones que poco tuvieron que ver con juzgar sus acciones dentro de la ley, sino con acuerdos externos y parapolíticos, votaron en contra del pedido, archivando así la amenaza.

Parecería que la figura de mal desempeño de sus funciones actuó como un catalizador de exigencias internas y de su propio partido, que el Presidente tuvo que escuchar y responder, sentándose a negociar con sus correligionarios, para que se “subsane la mala acción” y ya no tenga sobre sí el peso de un posible juicio.

Lo que se inició como una denuncia en contra del presidente por promulgar una negociación muy negativa para Paraguay con Brasil por la Binacional Itaipú, terminó dirimiéndose por el abroquelamiento de los apoyos políticos partidarios.

Si bien el acuerdo paraguayo-brasileño quedó sin efecto tras el escándalo, la acción de haberlo gestionado y aprobado seguía pesando sobre su gestión, lo que no importó a la hora de generar un acuerdo político y evitar su sanción.

Esto nos permite evidenciar que el juicio político sobre la base del mal desempeño se utiliza con bases subjetivas y completamente modificables según las mayorías en el Congreso y la pertenencia partidaria del presidente. Además, evidencia la tensión respecto a la representación popular y a la brecha que se abre en el vínculo de obligatoriedad entre representantes y representados.

Si bien la figura jurídica es primordial, deberían revisarse y tipificarse claramente formas, condiciones, competencias y alcance de las funciones mal desempeñadas. Asimismo, es urgente que el Congreso desactive el mecanismo de invocar al fantasma del *impeachment* para domesticar otros actores políticos.

Bibliografía

Alcántara Saéz, Manuel. “La crisis paraguaya desde la perspectiva de sus legisladores”, en *Infolatam*, julio de 2012. Recuperado en julio de 2019 de <https://independent.typepad.com/elindependent/2012/07/la-crisis-paraguaya-desde-la-perspectiva-de-sus-legisladores.html>

Balbuena Pérez, David-Eleuterio. “El juicio político en la Constitución Paraguaya y la destitución del Presidente Fernando Lugo” en *Revisa de Derecho Político*, UNED, n° 87 (2013).

Camacho, Emilio. *Golpe parlamentario en Paraguay: una aproximación jurídica*. 2012. Asunción: Arandura.

Camacho, Emilio. “El juicio político en la Constitución de 1992. La responsabilidad institucional de los altos cargos públicos”, en *Comentario a la Constitución, tomo III*. Asunción: Corte Suprema de Justicia. 2007.

Carbone, Rocco & Soler, Lorena. *Franquismo en Paraguay*. 2012. Buenos Aires: El Octavo Loco.

Constitución Nacional del Paraguay. 1992

Cerna Villagra, Sarah y Solís Delgadillo, Juan Mario. “La crisis institucional paraguaya de 2012 a la luz de las élites parlamentarias” en *Boletín de Opinión de Universidad de Salamanca*, N° 42 (2012).

Duarte Recalde, Liliana Rocío. “Paraguay: interrupción al proceso de consolidación de la democracia” en *Revisa de Ciencia Política*, vol. 33, N° 1 (2013).

Duré, Elizabeth; Ortega, Guillermo; Palau, Marielle y Rojas Villagra, Luis. (Comp.) *Golpe a la Democracia*. 2012. Asunción: BASE IS.

Lezcano Claude, Luis. “Sobre el 'Juicio Político' al Presidente Fernando Lugo Méndez”, en *Revista Jurídica Paraguaya La Ley*. Año 35, N° 7 (2012).

Libelo Acusatorio. Juicio Político a Fernando Armindo Lugo Méndez. Junio. 2012.

López, Magdalena. "Ha incurrido en mal desempeño de sus funciones': los usos políticos de la historia" en Telesca, I. y Squinelo, A. P. (Comp.) 150 anos após – a Guerra do Paraguai: entreolhares do Brasil, Paraguai, Argentina e Uruguai (volumes 3 e 4). En prensa. Brasil: LIFE.

López, Magdalena. "Por el bien del pueblo que a través de mi gobierna': Reflexiones en torno a la teoría de la representación democrática a partir del Impeachment paraguayo y brasileño" en Rodrigues Gomes y de Menezes (Orgs.) *Novas epistemes e narrativas contemporâneas*. Campo Grande: LIFE. 2018.

López, Magdalena. "De juicios previos y elecciones posteriores en las que ganan los malos'. Una lectura de la destitución de Fernando Lugo Méndez en 2012 y las elecciones presidenciales de 2013 en Paraguay", en Olgún Olate, Jorge (comp.) *Estados autoritarios latinoamericanos (ayer, hoy y proyecciones)*. Chile: Universidad Central. 2016.

López, Magdalena. "Huellas de la dictadura en la democracia: imaginarios stonistas legitimadores del golpe de Estado de junio de 2012 en Paraguay" en *Revista Paraguaya de Sociología*, N° 133 (2015).

López, Magdalena. "Democracia en Paraguay: la interrupción del 'proceso de cambio' con la destitución de Fernando Lugo Méndez (2012)" en *Cuadernos del Cendes*, Año 31, N° 85 (enero-abril, 2014).

Pérez-Liñán, Aníbal. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. 2009. Buenos Aires, Fondo de Cultura económica.

Richer, Hugo. "Seis preguntas y seis respuestas sobre la crisis paraguaya" en *Revista Nueva Sociedad*, N° 241 (2012).

Rodríguez, Fátima. "Paraguay 2012: Crónica de un juicio político anunciado" en *Ape Paraguay*. Recuperado en octubre de 2012 de www.apeparaguay.org

Serrafero, Mario. "El Impeachment en América Latina: Argentina, Brasil y

Venezuela” en Revista de Estudios Políticos (Nueva Época), N° 92 (1996).

Tuma, Oscar fiscal acusador en el Juicio Político contra Fernando Lugo. Entrevista personal realizada por Magdalena López en la Cámara de Diputados de Paraguay. 2015.

Unzué, Martín. “El origen de la idea de democracia representativa”, en *La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*, compiladores Sergio Emiliozzi; Mario Pecheny y Martín Unzué 2007. Buenos Aires, Argentina: Prometeo. 2007.