

LA RESPONSABILIDAD POLÍTICA EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL AMERICANO

SUMARIO: I. *Antecedentes ingleses*. II. *Trasplante del impeachment a los Estados Unidos*. III. *Causales para fijar responsabilidad política*. IV. *Procedimiento y reglas del juicio político*. V. *Casos de responsabilidad política en Estados Unidos*.

La comprensión de la responsabilidad política en México implica no sólo la explicación directa de nuestro sistema jurídico y político que está circunscrita a nuestra característica. Para su comprensión global, la responsabilidad política en México debe acudir a los sistemas que la inspiraron; es decir, analizar fundamentalmente los sistemas español¹ y americano sobre juicios políticos.

Este análisis comparativo debe, sin embargo, rebasar la exposición exclusivamente histórica de dichos sistemas y concentrarse en una ulterior fase de derecho comparado, por medio de la cual se dé cuenta acerca del desarrollo de esos mismos sistemas.

Es nuestra intención en el presente artículo el delinear los orígenes y desarrollo del sistema americano de responsabilidad oficial² cuya influencia fue decisiva en la formación de nuestro juicio político. Consideramos que el mejor entendimiento de este sistema puede conducir a una mejor conceptualización de nuestro sistema, ya sea para tratar de seguir algunos aspectos de la práctica americana o para consolidar nuestra propia experiencia en contraste con aquélla.

I. *Antecedentes ingleses*

El sistema americano tuvo sus orígenes en la tradición parlamentaria de Inglaterra. Sin necesidad de remontarnos a la Constitución de Atenas,³

¹ Para los antecedentes españoles de nuestra responsabilidad ver fundamentalmente a Barragán, José, *El juicio de responsabilidad en la Constitución de 1824*, México, UNAM, 1978.

² El sistema americano de juicio político denominado *impeachment*, término que se utilizará de aquí en adelante, proviene del verbo *to impeach*, que desde 1380 se utilizó en Inglaterra para referirse a la acción de presentar un cargo o acusación contra alguna persona. La etimología del término proviene del latín, al parecer de *impetito*, *impetere*, que significa acusar, atacar. Cfr., *The compact edition of the Oxford English Dictionary*, 20a. ed., U.S.A., vol. I. Oxford University Press, 1981.

³ En la cual se estableció que los funcionarios al salir del cargo estaban sujetos a la

el sistema anglosajón de responsabilidad política se inicia con la lucha de consolidación del Parlamento inglés frente al poder absoluto real típicamente caracterizado durante la época de los Estuardos.

Así como el Parlamento no podía desafiar directamente la figura del rey, el enfrentamiento de ambos poderes se estableció con relación a la conducta de los ministros designados por el rey, únicos sobre los que podía recaer responsabilidad.

El nacimiento del juicio político o *impeachment* tuvo una titubeante etapa que corresponde a la consolidación política del propio Parlamento inglés y al nacimiento de la responsabilidad política como institución.

Fue durante el reinado de Eduardo III (1327-1377) que el Parlamento se dividió en las dos cámaras que conocemos. El procedimiento general del juicio político se precisó con Enrique IV (1399-1413): los comunes serían el órgano acusador mientras que los lores funcionarían como tribunal. En esta etapa no existe diferencia para enjuiciar a los ciudadanos y a los funcionarios, debido a la figura de los *bills of attainder*.⁴

Aunque desde 1376 se dan los primeros casos de responsabilidad de funcionarios por especulación de deudas a cargo de la Corona, fue en 1388 cuando varios jueces fueron juzgados por traición y el Parlamento dictó los *bills* correspondientes dictando pena de muerte y confiscación. En el cuadro número I se da noticia sucinta de los casos ingleses más relevantes que sirvieron de antecedentes para Estados Unidos.

En la primera etapa, que comprende hasta 1620 aproximadamente, los *bills of attainder* y los casos de *impeachment* no fueron diferenciados, sino utilizados indistintamente según las circunstancias históricas. En todo caso, la resultante de esta primera etapa es la manipulación de ambos instrumen-

jurisdicción de tribunales compuestos por ciudadanos, denominados HELIAEA, ante los cuales se podían ventilar las acusaciones presentadas por el pueblo en contra de sus actividades oficiales.

⁴ Los *bill of attainder* fueron prohibidos expresamente por la Constitución americana en su artículo I, sección 9, párrafo 3º. En Inglaterra, los *bills of attainder* eran actos del Parlamento por medio de los cuales se acusaba a alguna persona de traición y se le sentenciaba a pena de muerte con la confiscación de sus bienes. Este era el sentido de los *bills* cuando se promulgó la Constitución americana; sin embargo, a partir de algunos casos originados durante la Guerra Civil americana (*Ex Parte Garland* 4 Wall. 333, 1867) se les dio una interpretación extensiva a todo acto legislativo que imponga sanciones sin juicio, dando así nacimiento a las llamadas leyes privativas. Curiosamente, en la investigación sobre responsabilidad política de Richard Nixon, en el escándalo de Watergate, sus defensores alegaron en el caso *Nixon vs. Administrator of General Services* 433 U.S. 425 (1977) que la ley promulgada sobre la custodia de materiales y grabaciones presidenciales, constituía una *bill of attainder* en el sentido de ley privativa, ya que consideraba al presidente como un funcionario indigno de la custodia de los documentos oficiales. Este argumento fue desechado por la Suprema Corte debido a que la ley de referencia no imponía una pena como tal sino que sólo exigía la rendición de cierto material oficial. Cfr., Chase, Hardly y Ducat, Craig, *Edward Corwin's The Constitution and what it means today*, Princeton University Press, 1978, pp. 128-129.

tos para enfrentarse al Parlamento al poder real. El caso más ilustrativo es el del conde de Suffolk quien, en 1386, fue acusado de uso indebido de fondos públicos; en el fondo, el *impeachment* obedeció a que el conde era el servidor más cercano de la autoridad real.

Separando esta etapa inicial, los historiadores reconocen un periodo de abstención del uso del *impeachment* o juicio político. Este periodo comprende de 1460 a 1620 y se caracteriza por un florecimiento de los *bills of attainder* y de las acusaciones ante la *Star Chamber* o Cámara de la Estrella.⁵

⁵ De 1347 a 1540, la Cámara de la Estrella (*Star Chamber*) se refería simplemente a la parte del Palacio de Westminster en la cual sesionaba el *Privy Council* o Consejo Privado del Rey para decidir sobre múltiples cuestiones. A partir del siglo XVI, la Cámara adquirió jurisdicción especial relativa a cuestiones civiles y criminales, mientras que el *Privy Council* se reservaba la decisión de cuestiones de política, de administración y de apelación. Con los Estuardo, la Cámara desarrolló su jurisdicción en materia penal. El procedimiento era sencillo y circunscrito a funcionarios designados por el rey. El procurador general presentaba la acusación ante la Cámara y, como el juicio se desarrollaba sin jurado, la Cámara fue utilizada para resolver arbitrariamente crímenes políticos. Baker, J. H., *An introduction to English Legal History*, 2a. ed., Butterworths, 1979, pp. 102-103.

CUADRO I: ANTECEDENTES INGLESES

| Año | Nombre | Cargo | Acusaciones | Sentencia |
|------|-------------------------------------|--------------------|--|---|
| 1376 | Richard Lyons | | 1. Usura contra la Corona 2. Especulando con deudas de la Corona | Culpable. Inhabilitación perpetua |
| 1376 | Latimer y Neville | Lores | 1. Usura contra la Corona 2. Especulación con deudas de la Corona | Culpables. Remoción de sus cargos |
| 1386 | Conde de Suffolk | Canciller | 1. Uso indebido de fondos públicos 2. Distracción de ingresos | Desconocida |
| 1388 | Robert Belknap y cinco personas más | Jueces | Traición | Culpables. <i>Bills of attainder</i> . Pena de muerte y confiscación de bienes. |
| 1450 | Duque de Suffolk | | 1. Disposición arbitraria de cargos públicos 2. Obstrucción de la justicia criminal | Desconocida |
| 1459 | Stanley | Lord | No precisas | Desconocida |
| 1621 | Giles Mompesson | Sir | No precisas | Desconocida |
| 1621 | Henry Yelverton | Procurador general | 1. Extralimitación de funciones 2. Negligencia en su encargo | Desconocida |

| Año | Nombre | Cargo | Acusaciones | Sentencia |
|------|---------------------|--|---|--------------------|
| 1624 | Lord Middlesex | Tesorero | 1. Cohecho 2. Corrupción | Desconocida |
| 1626 | Duque de Buckingham | | 1. Disposición arbitraria de cargos públicos 2. Negligencia en el deber 3. Procuramiento indebido de títulos de honor | Desconocida |
| 1640 | Obispo Wren | Obispo | Restricciones sobre prácticas religiosas | Desconocida |
| 1641 | Robert Berkley | Juez | 1. Alta traición 2. Infracciones graves | Desconocida |
| 1642 | George Benyon | | Formulación de petición sediciosa | Desconocida |
| 1642 | Richard Gurney | Lord alcalde | Cohecho. Impidió una orden directa del Parlamento | Desconocida |
| 1660 | Vizconde Mordaunt | | Detención arbitraria de un candidato al Parlamento | Declarado inocente |
| 1667 | John Keeling | Ministro presidente de la Corte | Represalias contra miembros de un jurado | Declarado inocente |
| 1668 | Peter Pett | Comisionado de la Armada | Negligente desempeño en el uso de las armias | Desconocida |
| 1680 | Francis North | Ministro presidente de la Corte de <i>Common Pleas</i> | Participación en peticiones tumultuosas | Declarado inocente |

| Año | Nombre | Cargo | Acusaciones | Sentencia |
|------|---------------------------------|--|--|---|
| 1680 | Scroggs | Ministro presidente de la Corte | Conducta inapropiada en ejercicio de sus funciones | No fallado por la disolución del Parlamento |
| 1680 | Edward Seymour | Caballero | Distracción de ingresos públicos | Desconocida |
| 1695 | Duque de Leeds | Presidente del Consejo Real (<i>Privy Council</i>) | Venta de su influencia política | Desconocida |
| 1698 | John Aurioll John Du Maistre | Comerciantes | Comerciar con enemigos militares (traición) | Desconocida |
| 1710 | Henry Sacheverell | | Discursos sediciosos | Desconocida |
| 1725 | Conde de Macclesfield | Canciller | 1. Extorsión 2. Venta de puestos judiciales | Desconocida |
| 1786 | Warren Hastings | Gobernador | Mala administración | Declarado inocente |
| 1806 | Vizconde Nelville | Tesorero de la Armada Real | Peculado | Desconocida |

Los *bills* presentaban la ventaja de que el Parlamento podía "juzgar" a cualquier persona o funcionario sin llevar el procedimiento de juicio por jurado y evitando la dificultad de presentar completa prueba de los crímenes imputados. Así sucedió con el caso de lord Strafford, de 1641, a quien no se le pudo probar fehacientemente la comisión de los crímenes inculcados, en consecuencia, los lores decidieron promulgar un *bill of attainder* ya que, según se afirmó, estaban convencidos en conciencia de su responsabilidad.⁶

El constitucionalismo americano aprovechó mayormente la experiencia inglesa habida de 1620 a 1787, periodo en el cual se asevera que hubo más de 50 *impeachment* o juicios. El último juicio político ocurrió en 1806.

Hasta 1709 no había un procedimiento reconocido para sustanciar el *impeachment*, lo cual comprueba la naturaleza política que el Parlamento le imprimió desde sus inicios. Aun a partir de ese año, la única referencia se hace al procedimiento establecido en el *Common Law* que hacía referencia a las "leyes y usos del Parlamento".

Durante las discusiones de la Convención Constituyente Americana se dio noticia del caso inglés de Warren Hastings, en el cual los diputados americanos fijaron su atención para trasplantar el juicio político a la Constitución de 1787.

El caso Hastings muestra ya la decadencia del procedimiento inglés del *impeachment* en Inglaterra. La sola duración del caso demuestra su ineficacia; pues duró de 1786 a 1795. Hastings había sido gobernador general en la India, actuando supuestamente con poderes soberanos durante trece años, sin ningún control real. El célebre Edmundo Burke inició el procedimiento ante la Cámara de los Lores bajo la acusación de "crímenes e infracciones graves" (*high crimes and misdemeanors*); causal que junto con la de traición era la frase de mayor tradición en la segunda etapa de la responsabilidad política inglesa. Finalmente Hastings fue absuelto por el Parlamento y una declaración de inocencia fue promulgada en su favor en 1795.

La frase "crímenes e infracciones graves" que fuera literalmente inserta en la Constitución americana en su artículo II, sección 4, con relación a la responsabilidad presidencial, aglutinaba la tradición inglesa para abarcar tanto a los actos de naturaleza criminal cometidos por autoridades, como a la traición y los graves abusos de poder.

II. Trasplante del *impeachment* a los Estados Unidos

Durante el periodo preconstitucional, casi todas las constituciones de los

⁶ Cfr. Feerick, John, "Impeaching federal judges: a study of the constitutional provisions", *Fordham Law Review*, vol. XXXIX, núm. 1, octubre 1970, p. 6. Ver también Congressional Quarterly, *Impeachment and the U.S. Congress*, Washington, marzo 1974.

trece estados originarios contemplaron el juicio político para el Ejecutivo local. Con el Plan Virginia presentado ante la Convención Constituyente de 1787 se propuso que fuera el Poder Judicial el que tuviera jurisdicción sobre el *impeachment* de cualquier autoridad; por su parte, el Plan Carolina del Sur propuso que fuera la Cámara de Representantes la que iniciara el procedimiento de responsabilidad, consignando el resultado de su investigación ante el Poder Judicial para que éste finalmente juzgara sobre la materia.

La idea de hacer participar al Poder Judicial en el juicio político fue finalmente desechada debido a la persuasión de Gouverneur Morris quien consideraba que si el Poder Judicial pudiera involucrarse en el procedimiento de responsabilidad política, se desestabilizaría a los demás poderes del gobierno.

En el tratamiento del juicio político durante los debates de la Convención Americana se contemplaron debidamente las implicaciones y consecuencias políticas que tenía. Los constituyentes americanos conocían bien la experiencia del *impeachment* en Inglaterra como medio político del Parlamento para limitar a la autoridad real.

La preocupación sobre qué poder sería el depositario del *impeachment* demuestra lo anterior. Así como Morris pensaba que el Poder Judicial podría manipularlo para conspirar y hacer mal a los demás poderes; por su parte Alexander Hamilton y Charles Pinckney pensaban que si se depositaba en el Poder Legislativo, éste sometería y controlaría al Poder Ejecutivo, lo cual era contrario a la intención de la Convención para crear un Poder Ejecutivo vigoroso, símbolo garante del federalismo, aunque responsable políticamente.

En la discusión sobre la estructura y responsabilidad de los poderes del gobierno, los constituyentes deseaban rechazar toda semejanza con la monarquía inglesa, pues su intención era crear una forma de gobierno completamente distinta: la forma republicana de gobierno.

Por ello, la discusión sobre el ejecutivo colegiado o unimembre tuvo gran significado. Si se decidía favorablemente la figura del presidente unimembre, su semejanza con el monarca inglés era evidente, mientras que si se optaba por un ejecutivo colegiado se alejaba de tal similitud. Sin embargo, el factor decisivo por la presidencia unimembre fue precisamente la necesidad de aplicar responsabilidad política al depositario del Poder Ejecutivo. Ante un ejecutivo colegiado la responsabilidad sería difusa ante la imposibilidad de determinar la persona que claramente hubiese cometido un acto punible; en cambio, al depositar el Poder Ejecutivo en una sola persona, en el supuesto de fincarle responsabilidad, el responsable estaría debidamente identificado de antemano.⁷

⁷ La presencia de la responsabilidad política fue tan intensa entre los constituyentes

No obstante, esta preocupación con relación al Poder Ejecutivo motivó que la Constitución plasmara el caso del presidente como el único contemplado para la procedencia del *impeachment*.⁸

Esta situación ha motivado confusión y múltiples interpretaciones sobre los casos de procedencia con relación a los otros poderes de gobierno.

El 20 de julio de 1787, la Convención aprobaría en principio la tradición inglesa, ya consagrada en previas constituciones de los estados, en el sentido de que correspondería al Congreso la sustanciación del juicio político, tal como el Parlamento inglés lo había instrumentado. Por otra parte, la gran realización del sistema americano de responsabilidad política lo constituía el hecho de que el *impeachment* sería oponible a todos los depositarios del poder público, incluso, y por mayoría de razón, al presidente. El rey inglés no tendría como sucesor al presidente americano, ya que si el primero era irresponsable políticamente, el segundo como dirigente de una república sería el primero en considerarse su responsabilidad política.⁹

americanos que aun el fenómeno de la reelección presidencial fue pensado en términos de dicha responsabilidad. La posibilidad de reelección se consideró como un aliciente para observar por parte del presidente un correcto comportamiento, así como un margen mayor para fincarle responsabilidad en el caso de haberla. Sobre este último aspecto, Charles Pinckney y las constituciones de Virginia y Delaware afirmaban que la exigencia y responsabilidad política hacia el titular del Ejecutivo debería hacerse efectiva hasta después de dejar el cargo.

⁸ Efectivamente, la Constitución americana sólo enuncia los casos de procedencia del *impeachment* para el caso del presidente, vicepresidente y demás funcionarios del Poder Ejecutivo. Los artículos conducentes son: I, secciones 2 y 3; II, secciones 2 y 4, y III, sección 2.

Artículo I. sec. 2: "(...) La Cámara de Representantes elegirá a su presidente y demás funcionarios y será la única facultada para declarar que hay lugar a proceder en los casos de responsabilidades oficiales.

sec. 3: *El Senado poseerá derecho exclusivo de juzgar sobre todas las acusaciones por responsabilidades oficiales.* Cuando se reúna con este objeto, sus miembros deberán prestar un juramento o promesa. Cuando se juzgue al Presidente de los Estados Unidos deberá presidir el de la Suprema Corte. A ninguna persona se le condenará si no concurre el voto de dos tercios de los miembros presentes.

En los casos de responsabilidades oficiales, el alcance de la sentencia no irá más allá de la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier empleo honorífico, de confianza o remunerado de los Estados Unidos; pero el individuo condenado quedará sujeto, no obstante, a que se le acuse, enjuicie, juzgue y castigue con arreglo a Derecho.

Artículo II. sec. 2: "El Presidente (...) estará facultado para suspender la ejecución de las sentencias y para conceder indultos tratándose de delitos contra los Estados Unidos, excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales (...). *Sec. 4:* *El Presidente, Vicepresidente y todos los funcionarios civiles de los Estados Unidos serán separados de sus puestos al ser acusados y declarados culpables de traición, cohecho u otros delitos y faltas graves.*

Artículo III. sec. 2: "(...) "Todos los delitos serán juzgados por medio de un jurado, excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales. (...)"

⁹ A este argumento obedeció el desechamiento de la propuesta de Gouverneur Morris en el sentido de eximir al presidente del *impeachment* para evitar desestabilizaciones por parte de los otros poderes políticos. Según Morris, la responsabilidad política del Poder

La Convención fue clara igualmente con relación a la naturaleza de las sanciones que el Congreso estaría facultado para imponer en el ejercicio del *impeachment*. Estas sanciones serían exclusivamente de índole política. La Constitución de Nueva York ya contemplaba, con anterioridad a la Federal de 1787, las sanciones de remoción del cargo e inhabilitación, como las únicas dables en el contexto del juicio político.

El procedimiento del juicio político no se presentó, sin embargo, como una cuestión clara y sin debates. Ya desde el 9 de agosto de 1787 se había decidido por la Convención el otorgar a la Cámara de Representantes la facultad de investigar los cargos contra depositarios del poder público y, en su caso, de presentar acusación ante el órgano jurisdiccional competente.

La determinación de este juez político provocó gran debate. Como hemos visto, el otorgamiento de esta facultad al órgano jurisdiccional máximo por excelencia, como es la Suprema Corte de Justicia, fue refutado no sólo por el hecho de que dicho poder podría desestabilizar a los demás, sino también porque sus integrantes serían designados por el propio Ejecutivo federal, lo cual ponía en duda su necesaria independencia para ejercer la jurisdicción política.¹⁰ Se pensó igualmente que el corto número de sus integrantes los haría susceptibles de corrupción e influencia durante la sustanciación de juicios políticos.

Fue así cuando el 4 de septiembre de 1787, el constituyente David Brearly sometió un dictamen por el cual se proponía la creación de un vicepresidente y, a la vez, la determinación del Senado como el órgano adecuado para juzgar políticamente a los funcionarios federales inculcados por la Cámara de Representantes. Como el vicepresidente sería el presidente *ex officio* del Senado, este órgano legislativo tendría en consecuencia un representante del Poder Ejecutivo en el procedimiento del *impeachment*. La única excepción la constituiría el caso de enjuiciamiento del presidente en el cual el presidente de la Suprema Corte sustituiría al vicepresidente en su cargo *ex officio*, para evitar parcialidad en el procedimiento del *impeachment*. Así quedó establecido finalmente en el artículo I, sección 3.

El procedimiento final fue aprobado entre la Cámara de Representantes y la de Senadores. Los diputados estarían facultados para iniciar el *impeachment* puesto que representan al pueblo en su conjunto, cuyo interés debe primar al considerarse el inicio de cualquier juicio político más imparcial y, como integrante del Poder Legislativo y representante de las enti-

Ejecutivo se podría canalizar hacia los miembros del gabinete. Sin embargo, este procedimiento de responsabilidad que estaba basado en el inglés, se fundaba sobre la inviolabilidad e irresponsabilidad del monarca, lo cual era claramente incompatible con el nuevo sistema republicano que se implantaría.

¹⁰ A esta propuesta Hamilton y Edmund Randolph agregarían la infructuosa sugerencia de que en lugar de los jueces federales fuera un foro de jueces locales quien conociera sobre todos los *impeachments*. Labovitz, John, *Presidential Impeachment*, Yale University Press, 1978, pp. 5 y 10.

dades federativas, no se vería influenciado por la categoría y poder político del órgano acusador como lo es la Cámara de Representantes.¹¹

Se pensó que si la Cámara de Representantes fuera presa de las pasiones políticas, el Senado con su número e independencia contrarrestaría el posible partidismo de la otra Cámara.

Aunque ésta fue la mecánica seguida por el constituyente americano, el Senado como juez político siguió siendo objeto de críticas. En la ratificación de la Constitución por los estados, algunas legislaturas opinaron que el Senado se confabularía con el Ejecutivo federal en detrimento de un verdadero sistema de responsabilidad política. Se pensaba que el Senado y el Ejecutivo federal estaban unidos por el ejercicio de funciones comunes que la Constitución ordenaba como facultades comparativas. La ratificación de nombramientos y aprobación de tratados internacionales, entre otras facultades hacían de ambos poderes una sociedad con un posible germen de contubernio. Sin embargo, hubo argumentos similares que excluían dicha posibilidad; así Pinchney aseveró que el Senado y los diputados, formando la unidad del Congreso, podrían unirse en contra del presidente y someterlo con la amenaza de fincarle responsabilidad política. Una y otra posición hacían incongruentes las argumentaciones.

Disipar estas dudas fue la tarea de los trabajos de *El Federalista*, en cuyo número 65, escrito por Hamilton, se pretendió demostrar la idoneidad del Senado sobre la Suprema Corte en materia de jurisdicción política. La argumentación de Hamilton se centró tanto en el carácter democrático o de representación popular del Senado como en su prestigio político y en el mayor número de sus integrantes con relación a los ministros de la Suprema Corte. Todas estas características otorgaban al Senado la independencia y neutralidad necesarias para juzgar sobre la responsabilidad política.¹² Por otra parte, Hamilton pensaba que la facultad del *impeachment* en manos del Congreso sería una brida efectiva para contener el poder del Ejecutivo; con ello los antecedentes ingleses eran trasplantados fielmente a los Estados Unidos.

Sin embargo, Hamilton mismo y antes que él, James Wilson como cons-

¹¹ El Poder Judicial no era en la mente de los constituyentes, un poder que pudiera compararse con la categoría del Congreso o del Ejecutivo. De hecho, el primer presidente de la Suprema Corte, John Jay estuvo temporalmente ocupando el cargo hasta que fuera designado al deseado cargo de embajador. El segundo presidente de la Corte, John Rutledge, ocupó el cargo únicamente por un año. Le siguió Oliver Ellsworth quien no se distinguió por desempeñar con interés su cargo. No fue sino hasta que John Marshall llegó a la Suprema Corte e instrumentara el *judicial review* con el caso *Marbury vs. Madison* 5US 137 que el cargo y el poder de la Suprema Corte empezó a adquirir la importancia y el prestigio de las demás ramas del poder político. Cfr., The Foundation of Federal Bar Association, *Equal Justice under Law*, 1965.

¹² Cfr., Hamilton, Alexander, Madison, James y Jay, John, *The Federalist Papers*, introducción por Clinton Rossiter, New York, New American Library, núm. 65, 1961, pp. 396-401.

tituyente y escritor de *Lectures on Law*, establecieron con claridad la diferencia entre el sistema inglés y el americano. El *impeachment* americano no debería considerarse como una jurisdicción ordinaria; en realidad, este juicio político está fundado en diferentes principios y máximas y atiende a distintos objetivos. El *impeachment* está circunscrito a cuestiones políticas, a delitos e infracciones políticas y a sanciones políticas. El juicio americano no es para sancionar al funcionario y a la persona por los delitos oficiales y comunes que cometa, sino que se limita a juzgar la responsabilidad política que surja de su actuación como depositario del poder público. En caso de que cometiese además delitos del orden común, una vez decidida su responsabilidad política, quedará sujeto a la jurisdicción penal común si así se promoviese.¹³ Este es, igualmente, el principio del "fuero" que anima al sistema mexicano.

Alexis de Tocqueville calificó a esta facultad como jurisdicción política que sería ejercida por el Congreso actuando temporalmente como cuerpo político. En su descripción del sistema americano,¹⁴ Tocqueville lo caracteriza como una medida administrativa cuyo único objetivo, a diferencia del sistema inglés y francés, es el de separar del poder a quien ha hecho un mal uso de él y el de prohibirle en el futuro que lo adquiera de nuevo. Aunque el juicio político americano resulta más benigno que el sistema europeo, continúa Tocqueville, aquél tiene la ventaja de no ser directamente hostil hacia la división de poderes y de reparar, con la separación del funcionario indigno, el daño provocado a la comunidad.

III. Causales para fincar responsabilidad política

La discusión en la Convención Constituyente sobre el juicio político con la única referencia al presidente de los Estados Unidos, ha limitado su esfera de aplicación. Edward Corwin¹⁵ opinaba que el *impeachment* es un instrumento para fincar responsabilidad sólo a los miembros del Poder Ejecutivo ya que los miembros del Congreso están sujetos a la disciplina propia y expulsión de sus respectivas Cámaras según se desprende de las secciones V y VI del artículo I.¹⁶

¹³ Posteriormente en 1833, Joseph Story definía doctrinariamente el ámbito político sobre el cual giraba el *impeachment*. Cfr., White, Edward, *The American Judicial Traditions*, Oxford University Press, 1979, capítulo 2. Aún en tiempos recientes, como lo fue en 1974, se cita la autoridad de Hamilton en su conceptualización del *impeachment* como medio para ventilar disputas políticas sobre responsabilidad. Peter Rodino, principal conductor de la investigación del Congreso sobre la responsabilidad de Richard Nixon, citó este argumento desde el Comité Judicial de la Cámara de Representantes.

¹⁴ Cfr., *Democracy in America*; notas de Phillips Bradley. Vintage books, 1945, vol. I, pp. 110-115.

¹⁵ *The Constitution and what it means today*, op. cit., pp. 9-16.

¹⁶ Artículo I, sec. 5: "(...) Cada Cámara puede elaborar su reglamento interior, cas-

No obstante ello, la práctica en los Estados Unidos ha demostrado que el juicio político se ha instaurado en contra de un presidente, un miembro del gabinete, un senador y diez jueces federales. De estos trece casos, doce han llegado al Senado, de los cuales, dos han sido desechados, seis fallados sin fincarles responsabilidad y sólo cuatro han resultado en sentencias condenatorias. No se tiene noticia acerca de si los cuatro casos fueron acusados posteriormente ante tribunales comunes.

De esta manera, la experiencia americana de 1789 a la fecha se reduce a la remoción de cuatro funcionarios, todos ellos jueces federales, sin afectar en toda su historia a los poderes Ejecutivo ni Legislativo. Podemos adelantar que los casos de responsabilidad han sido: 1) 1804, John Pickering, juez de distrito en New Hampshire; 2) 1862, West H. Humphreys, juez del distrito de Tennessee; 3) 1913, Robert W. Archbald, de la Corte de Comercio, y 4) 1936, Halsted L. Ritter, juez del distrito de Florida.

Cuando se tratan de precisar las causales por las que procede el *impeachment*, tal como lo haremos en ésta y la siguiente sección, se confirma su verdadera naturaleza que resulta un instrumento político utilizado en manos del Congreso.¹⁷

Existen dos posiciones extremas para precisar lo que constituye un delito u ofensa oficiales. La primera la expone William Blackstone como aquel en el que procede el enjuiciamiento y aplicación de una ley ya conocida y promulgada.¹⁸ Por otro lado, la posición de Gerald Ford, cuando en 1970 era dirigente de la Cámara de Representantes, estableció que un delito oficial era todo aquello que una mayoría de la Cámara de Representantes lo considere así en un momento dado de la historia, y que lo confirme la decisión condenatoria de las dos terceras partes del Senado.¹⁹

La posición de Ford tuvo que ser reconsiderada cuando llegó el momento de enfrentar el *impeachment* de Richard Nixon. Una vez presentada la renuncia del presidente por el escándalo de Watergate, Nixon y sus allegados a sus miembros cuando se conduzcan indebidamente y expulsarlos de su seno con el acuerdo de las dos terceras partes (...).

Sec. 6: (...) En todos los casos, exceptuando los de traición, delito grave y perturbación del orden público, gozarán del privilegio de no ser arrestados durante el tiempo que asistan a las sesiones de sus respectivas Cámaras, así como al ir a ellas o regresar de las mismas, y no podrán ser objeto en ningún otro sitio de inquisición alguna con motivo de cualquier discusión o debate en una de las Cámaras (...).

¹⁷ Congressional Quarterly, *op. cit.*, p. 6 y ss. Cfr., Tribe, Laurence, *American Constitutional Law*, The Foundation Press, 1978, p. 217. Berger, Raoul, *Impeachment: the constitutional Problems*, Harvard University Press, 1973. El libro de Berger es un excelente trabajo histórico sobre el juicio de responsabilidad.

¹⁸ *Comentarios on the Laws of England*, facsímil de la primera edición 1765-1769, University of Chicago Press, 1979, tomo 4, p. 256.

¹⁹ Esta determinación de Ford se debió a que trataba de iniciar el procedimiento de *impeachment* contra el ministro de la Suprema Corte, William Douglas por diversos cargos. En el fondo, el intento del conservador Ford era el de perjudicar las tendencias liberales de Douglas. Para una exposición de este caso, véase Feerick, John, *op. cit.*, pp. 1-2.

gados, entre ellos Ford, argumentaron que no se podía fincar responsabilidad al presidente sino sólo por la comisión de delitos castigables por las leyes penales.

En la Convención Constituyente se había modificado repetidas veces la terminología para describir los delitos u ofensas y fincar responsabilidad política al presidente. Frases como "mala conducta y corrupción", "negligencia en el cumplimiento del deber", "traición, cohecho o corrupción" y "mala administración" fueron discutidas y cambiadas en el desarrollo de los debates. La causal de mala administración estaba incluso en algunas constituciones particulares de los estados. Sin embargo, debido a la crítica de James Madison se prefirió utilizar la tradicional frase de "delitos e infracciones graves . . . contra el Estado" (*high crimes and misdemeanors*). Con ello se trató de ser lo más preciso posible, pues tal como Madison afirmaba, la vaguedad de una causal como mala administración sería suficiente como para transformar el *impeachment* americano en la práctica inglesa de un "voto de desconfianza" del Parlamento.

Esta frase tenía como antecedentes la práctica inglesa del *impeachment*, por medio de la cual se incluían ofensas e infracciones graves no necesariamente criminales.²⁰ Con este significado fue aprobado en la sesión del 8 de septiembre de 1787.

Aunque la determinación de las causales de responsabilidad presidencial, únicas que se establecieron en la Constitución, sugiera que son conductas delictivas las que configuran la responsabilidad política, esta apreciación debe hacerse y ampliarse a la luz de la intención de los constituyentes y de la práctica del *impeachment*.

La terminología constitucional determina como causales para instaurar el *impeachment* a "traición, cohecho u otros delitos y faltas graves" (sección 4 del artículo II).

Traición es determinada en la propia Constitución cuando en su artículo III sección 3 establece que: "La traición contra los Estados Unidos sólo consistirá en hacer la guerra en su contra o en unirse a sus enemigos, impartiendoles ayuda y protección (. . .)". Hasta el momento, sólo el juez West Humphreys, quien apoyó la sección durante la Guerra Civil americana y ocupó un cargo en el gobierno de la Confederación, puede considerarse como el único caso juzgado mediante esta causal.

Cohecho, por su parte, se entiende tanto al hecho de ofrecer como el de recibir dinero. El Congreso no creó el tipo de cohecho como delito federal sino hasta 1790, por lo que era de entenderse así que los delitos comunes podían incluirse dentro de la última y más genérica causal: los otros delitos e infracciones graves.²¹ Los dos últimos casos efectivos de *impeachment*, los

²⁰ Cfr., Berger, *op. cit.*, capítulo II. Labovitz, *op. cit.*, p. 26. Gunther, Gerald, *Constitutional Law*, 10a. ed., The Foundation Press, 1980, p. 429.

²¹ Cfr., Fenton, Paul, "The scope of the impeachment power", *Northwestern Univer-*

de Archbald y Ritter, han involucrado esta causal junto con otras acusaciones.

Por último, la causal de "infracciones y delitos graves" es la de mayor vaguedad. "Infracciones graves" (*high misdemeanors*) constituye un vocablo caduco, utilizado desde el caso del conde de Suffolk de 1386, para describir un delito no penal de naturaleza infamante, cercano al concepto de alta traición. Desde 1769, Blackstone hacía sinónimos tanto a los delitos graves como a las infracciones graves,²² lo cual hace de esta causal una frase pleonástica.

Lo que se concluye de las causales que se determinan en la Constitución es que ésta, a pesar de pretender el utilizar una terminología técnica clara, lo único que logra hacer es determinar la procedibilidad del *impeachment* contra el titular del Poder Ejecutivo y sus miembros, cuando cometan ofensas en extremo serias que de alguna manera corrompan o subviertan el proceso político o gubernativo.²³ No obstante, el caso de Nixon que no llegó a instaurarse en juicio político, a pesar de que sus acusaciones subvirtieron considerablemente el orden político de los Estados Unidos, constituye la prueba de la ineficacia del *impeachment*, así como de la indefinición de causales para su procedencia. Después de haber erogado el Congreso más de un millón de dólares para la investigación del caso, el presidente decidió renunciar al cargo y exculparse con ese hecho de cualquier responsabilidad que pudiera haber tenido.

Pero la trascendencia del problema de la indefinición de las causales trae aparejados no sólo la discrecionalidad del Congreso, de acuerdo a la declaración de Gerald Ford de 1970, sino algunas implicaciones jurídicas de afectación de principios, tales como el de legalidad. Se ha mencionado que si no existe un sistema congruente de responsabilidad política, basado en causales claras y definidas, el Congreso se arroga una función prohibida constitucionalmente: volver a la etapa de la promulgación de los *bills of attainder*, entendidos como los enjuiciamientos de conductas pasadas, criminales o no, y penalizados sin observar las formalidades mínimas de un proceso y sin referencia a ninguna ley. En efecto, si no se fijan los parámetros en los que la decisión del Congreso se limite, entonces se tendrá un cuerpo político fijando su criterio arbitrariamente.

Nixon argumentó quizá contra el único fundamento sólido de su *impeachment*: aquel en que se trata de juzgar ofensas no necesariamente tipificadas por una ley penal.²⁴ Desde Hamilton se ha establecido que las ofensas que

sity Law Review, vol. 65, núm. 5, 1970, p. 727. Black, Charles, *Impeachment a handbook*, Yale University Press, 1974, p. 26.

²² Cfr., Blackstone, *op. cit.*, tomo 4, p. 5. Berger, *op. cit.*, p. 59. Cfr., *The Compact edition of the Oxford English Dictionary*, Oxford University Press, vol. I.

²³ Black, *op. cit.*, pp. 36-38.

²⁴ Así lo hizo a través de sus representantes dirigidos por James St. Clair. Ver su do-

pueden iniciar el procedimiento de responsabilidad política son aquellas que representan el abuso o violación de la confianza popular; es decir, ofensas políticas que perjudican a la sociedad en sí misma.

La naturaleza del juicio político no debe estar circunscrita a la comisión de delitos tipificados penalmente, ya que su objetivo no es finalmente punir para que posteriormente otro juez común imponga la sanción penal. Esto constituiría la violación del principio *non bis in idem* conocido en los Estados Unidos bajo el nombre de *double jeopardy*. Aquí subyace una diferencia de importancia con relación a la experiencia inglesa.

Según Raoul Berger,²⁵ si el procedimiento fuera estrictamente criminal se infringiría el principio consagrado en la enmienda VI de la Constitución, la cual consagra que todo juicio penal debe ser sustanciado mediante jurado. Desde el primer caso que se dio en los Estados Unidos, en 1797, el del senador William Blount, se distinguió que el procedimiento del *Impeachment* no era de naturaleza penal sino política.

Como corolario de este supuesto, podemos interpretar congruentemente dos disposiciones constitucionales: a) la relativa a que en los casos de responsabilidad oficial, el alcance de la sentencia no irá más allá de la destitución del cargo y la inhabilitación para ocupar y disfrutar cualquier empleo honorífico, sin detrimento de que "el individuo condenado quedará sujeto, no obstante, a que se le acuse enjuicie, juzgue y castigue con arreglo a Derecho" y b) la consistente en que todos los delitos serán juzgados por medio de un jurado, excepto en los casos de acusación por responsabilidad oficial.

La primera disposición, contenida en el artículo I, sección 3, párrafo 7, consagra precisamente que la sanción al ser producto de un procedimiento político es igualmente de índole política y no penal. Lo que no debe confundirse tampoco es que, a pesar de tratarse de un juicio político, no deban observarse las garantías del debido proceso legal (*due process of law*) que otorgan al inculpado derechos dentro del procedimiento. Para cumplir con tal cometido, el Congreso desde el caso de Andrew Johnson decidió adoptar reglas de procedimiento y práctica observables por el Senado cuando sesiona como juez en el proceso del *impeachment*. Estas reglas fueron adoptadas el 2 de marzo de 1868 y serán esbozadas en la siguiente sección de este artículo.

La segunda disposición que ya mencionamos es el párrafo tercero de la sección 2 del artículo III, y debe entenderse a la palabra "delitos" (*crimes*) no exclusivamente en su acepción técnico-penal sino como cualquier acto punible por ley, incluyendo así a los llamados delitos oficiales como son

cumento *An analysis of the Constitutional standard for presidential impeachment*, White House, 1974.

²⁵ *Impeachment*, p. 83.

los de traición, cohecho y demás infracciones graves a que se refiere el artículo II sección 4 de la Constitución americana.

Otra constante ya repetida en este trabajo, es que los juicios de responsabilidad han despertado la lucha de facciones políticas. Sólo en aquellos casos que no presentan algún viso partidista, es cuando prospera el *impeachment*. Aquellos casos en los que se ha iniciado un procedimiento en contra de los más altos funcionarios de la Federación muestran las presiones políticas de un enfrentamiento abierto. Así lo demuestran las investigaciones en torno al ministro de la Suprema Corte, Samuel Chase, en 1805, al presidente Andrew Johnson en 1868 y al presidente Richard Nixon en 1973-1974.

De lo anterior podemos llegar a algunas conclusiones con relación a las causales de procedencia del juicio político. Desde los antecedentes ingleses, las causas más comunes, en un 75% de los casos, han sido por traición o por la genérica causal de "delitos e infracciones graves" que, desde sus primeras aplicaciones, fueron argumentadas para describir conductas más que delictivas en su sentido penal, ilícitas o indignas de quien las comete. Tal como sucedió con el primer caso americano decidido en 1803, cuando se removió al juez Pickering por embriaguez consuetudinaria y conducta indecorosa. No obstante que esta causal es vaga y sujeta en último término a la calificación que el Congreso haga de las circunstancias, hechos y conductas del funcionario en cuestión.

Es por ello que la aplicación del *impeachment* llega al enfrentamiento de fuerzas políticas por motivos y medios de política partidista, por lo que el juicio político llega a ser utilizado en los Estados Unidos como la solución legal, léase formalista, de un problema enteramente político. Thomas Jefferson lo calificaba desde 1819 como una caricatura de espantapájaros el cual sólo sería efectivo para casos de responsabilidad muy aislados, tal como lo son efectivamente los cuatro jueces a los que se reduce la práctica del *impeachment* en Estados Unidos.

Desde la práctica parlamentaria inglesa, el juicio político ha sido un arma política de los poderes legislativos. En los Estados Unidos esta arma ha funcionado contra los poderes Judicial y Ejecutivo y por tal razón el Congreso no ha expedido una ley de responsabilidades políticas, tal como la tenemos en México desde el 3 de noviembre de 1870, a pesar de que ha existido una corriente doctrinal expuesta por Theodore Dwight desde 1867 proponiendo esta legislación.²⁶ Es por ello que no ha habido juicio político instaurado en contra de ningún miembro del Congreso. Se ha dicho, en suma, que el *impeachment* es un ritual elaborado para legitimar una decisión política.²⁷ La efectividad como instrumento político también ha sido medida. La enun-

²⁶ Berger, *op. cit.*, pp. 76 y ss.

²⁷ Labovitz, *op. cit.*, p. XI.

ciación de su verdadera naturaleza fuera del ámbito académico recuerda la bochornosa retractación de Ford. Como instrumento del Congreso contra el Poder Ejecutivo ha fallado en todos los niveles. Como instrumento contra el Poder Judicial no ha afectado a la Suprema Corte de Justicia y sólo ha fincado responsabilidad en los niveles primarios del Poder en forma por demás esporádica.

La determinación de causales, aunque los intentos iniciales puedan dar un marco de referencia, permite todavía amplia discrecionalidad por parte del Congreso. Benjamín Butler, miembro de la Comisión de Investigación del juicio contra el presidente Johnson, determinó que además de las causas de traición y cohecho podrían entenderse como procedentes las siguientes causales: "violación de la Constitución, de las leyes, de un juramento oficial o del deber, por un acto por comisión u omisión, o sin infringir una ley positiva, por el mero abuso de poderes discrecionales por motivos impropios o para objetivos impropios".²⁸

Por su parte, Charles Black²⁹ sugiere que entre las ofensas procedentes para iniciar un juicio político son: a) fraude fiscal abusando del puesto en el gobierno; b) hostilización de oponentes políticos mediante diversas tácticas abusando del poder; c) operaciones bélicas no autorizadas por el Congreso,³⁰ d) tácticas impropias en campañas políticas, como las descubiertas en el escándalo de Watergate, y e) obstrucción sistemática de justicia.

Si bien hemos mencionado que la responsabilidad política ha sido dirigida contra el Ejecutivo y Judicial, la vaguedad que se ha criticado con relación a las causales dichas opera para con el Poder Ejecutivo; sin embargo, en el caso de los jueces federales, la Constitución establece una causal mucho más vaga aún: el artículo III, sección 1a., establece que "los jueces, tanto del tribunal supremo como de los inferiores, continuarán en sus funciones mientras observen *buena conducta* (...)". Por supuesto quien ha calificado esta conducta ha sido el Congreso mismo y los intentos para legislar sobre el significado de esta buena conducta, como el proyecto del 22 de octubre de 1941, han fracasado.

La causal de buena conducta hacia los jueces resulta una reminiscencia del sistema inglés, en el cual el rey otorgaba o delegaba la jurisdicción a una persona mediante una patente por la cual adquiría la categoría de juez.

²⁸ *Cfr.*, Congressional Quarterly, *op. cit.*

²⁹ *Op. cit.*, pp. 41 a 45.

³⁰ Como fueron los casos de las incursiones de Bahía de Cochinos y en el Golfo de Tonkin. Estas operaciones bélicas constituyen verdaderas guerras sin mediar la declaratoria del Congreso según lo establece el artículo I, sección 8, de la Constitución. En la crisis de Watergate, el Congreso promulgó la "Resolución sobre poderes de guerra" (1973), por la cual se fijaron plazos para que el presidente someta a la aprobación del Congreso, las operaciones bélicas de emergencia por él decretadas como comandante supremo de las fuerzas armadas.

La duración de esta patente era "*durante bene placito*" o por muerte del rey que la había otorgado.

En 1616 le fue retirada la patente a Edward Coke por Jacobo I debido a su defensa por la independencia judicial y el rechazo por el sistema de patentes. En Inglaterra, el retiro de patentes por conducta inadecuada de los jueces se hacía mediante el procedimiento de *scire facias* que sobrevivió hasta 1947.³¹

La causal de mala conducta se consolidó en Inglaterra con el Acta de Establecimiento de 1701, por la cual se sustituyó a la patente por la remoción a placer de la Corona mediante el sistema de ocupación del cargo "durante buena conducta". Bajo este sistema se reconocía al Parlamento la facultad de solicitar al rey la remoción de un juez cuya conducta se consideraba inadecuada. Este pedimento se llamó "Informe" y sólo hubo un caso efectivo, en 1830, cuando se removió a Jonah Barrington, juez de la Corte del Almirantazgo en Irlanda.

El sistema del "informe" fue desechado nominalmente en la Convención Constituyente americana; sin embargo, el sistema de ocupación del cargo durante buena conducta fue inserta en el texto constitucional. Durante los debates hubo la propuesta de asimilar al presidente a la ocupación de su cargo durante buena conducta, pero en virtud de que ello implica en cierta medida hacer indefinido su periodo, se argumentó que quien debiera calificar su buena conducta era la gente que lo había electo.

Actualmente, la doctrina americana debate sobre si el *impeachment* es el único medio para remover a los jueces federales. Los ministros de la Suprema Corte William Douglas y Hugo Black decidieron en el caso *Chandler vs. Judicial Council of the Tenth Circuit* (398 U.S. 74, 1970) que sólo aplicando las causales de traición, cohecho y otros delitos e infracciones graves podía fincarse a un juez responsabilidad política a través del *impeachment*. Esta posición es seguida por Phillip Kurland.³²

Por otra parte, se considera que la causal de "buena conducta" puede implicar conducta levemente inadecuada que no tenga la gravedad requerida para iniciar el *impeachment*, por lo que la remoción de jueces pueda estar fundada en una pretendida "mala conducta". El ahora ministro de la Suprema Corte William Rehnquist argumentó, en 1969, siendo entonces subprocurador general, que el juicio político y sus causales no son los únicos medios para remover a jueces federales. Tal es la opinión igualmente de Raoul Berger.³³

³¹ Cfr., Feerick, *op. cit.*, pp. 9-10.

³² Cfr., "Watergate, Impeachment and the Constitution", *Missouri Law Journal*, vol. 45, 1974, p. 531.

³³ *Op. cit.*, p. 177.

IV. Procedimiento y reglas del juicio político

A pesar de la existencia de reglas que ordenan un procedimiento más o menos uniforme para el *impeachment*, no podemos asegurar que el procedimiento sea único ni que esté exhaustivamente regulado, debido a dos causas: la primera es la rareza del juicio político, ya que en casi dos siglos de práctica ha habido sólo cuatro casos efectivos de *impeachment*; la segunda causa es debida a que el Congreso necesita contar con flexibilidad en la investigación y enjuiciamiento de los hechos y conductas que son eminentemente políticos.

El procedimiento debe iniciarse ante la Cámara de Representantes para que ésta proceda con la fase investigatoria. La petición de iniciamiento puede provenir por distintas vías. Desde 1900, el método más común es que la petición provenga por resolución de la Comisión Judicial de la Cámara; no obstante, esta petición también puede provenir de cualquier miembro del Congreso, del presidente de los Estados Unidos, de una legislatura estadual o del Congreso en conjunto.

La decisión sobre la procedencia de la petición de *impeachment* debe tomarse por mayoría. Cuando la Cámara decide investigar los hechos, asume el papel tradicional que corresponde a un gran jurado que, según la tradición anglosajona, es un cuerpo colegiado que somete a la consideración de los jueces los hechos que presuntamente constituyen delitos en representación de la comunidad.³⁴

Sin embargo, a fines del siglo XIX la Cámara ha preferido seguir el método de investigación de procedimiento litigioso, mediante el cual hay un fiscal que aclara posibles cargos y ofrece pruebas y el inculpado puede presentarse ante la Cámara, por sí o por representante, para presentar pruebas y alegatos.

Este método difiere del tradicional del gran jurado en que la investigación se efectúa *ex parte*, es decir, sin permitir la comparecencia de un fiscal ni del inculpado.

Cuando el resultado de la averiguación es a favor de la consignación del funcionario ante el Senado, esta consignación se vierte en un documento conteniendo lo que se denomina "artículos del *impeachment*" que constituyen los cargos contra el funcionario. Una vez hecho lo anterior se votan los artículos y se aprueban por simple mayoría de los presentes en la Cámara. Hay 435 diputados y al requerir el quórum 218 diputados presentes, entonces el *impeachment* puede iniciarse con sólo 110 votos a favor.

³⁴ En la Constitución Mexicana se utiliza el término de gran jurado en el artículo 111 con el significado de juzgador; sin embargo según los antecedentes anglosajones de esa institución, un gran jurado, como todo jurado, se ocupa exclusivamente de la investigación de hechos y corresponde al juez emitir su fallo sobre los aspectos del derecho aplicable. Cfr., González Oropeza, Manuel, "Gran Jurado" en el *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, t. IV, pp. 297-299.

Una vez aprobados los artículos se comisiona a un grupo de diputados, cuyos integrantes deben ser de los dos partidos políticos existentes, para que sometan y defiendan los artículos ante la Cámara de Senadores. Estos diputados se denominan "administradores" o representantes de la Cámara.

Cuando los "artículos" son presentados y explicados por los "administradores", el Senado puede integrar un comité, generalmente de doce senadores, para ventilar el acopio y desahogo de las pruebas. El Senado, funcionando como juez, tratará de comprobar si el funcionario en cuestión hizo efectivamente los cargos que se le imputan y, posteriormente, constatará si dichos cargos constituyen los delitos o infracciones graves a que se refiere la Constitución. En el decurso del procedimiento, el Senado no puede decidir sobre otro cargo no contenido en los "artículos" originales que le sean sometidos por la Cámara de Representantes.

Las primeras fases del procedimiento ante la Cámara de Representantes se consideran privadas por lo que excluyen audiencias públicas. La Cámara puede solicitar la ayuda de los tribunales federales para la sustanciación del procedimiento, como en el caso del interrogatorio de un testigo.

Durante todo el procedimiento, la sustanciación se hará utilizando la terminología y conceptos generales del derecho procesal penal, ya que los diputados constituyentes consideraron que la remoción del cargo, aunque una sanción política, participaba en el fondo del carácter punitivo de cualquier sanción penal. La remoción o inhabilitación participaba efectivamente de dicha naturaleza, pero al decir de Labovitz,³⁵ también tiene un carácter preventivo basado en la seguridad pública de reemplazar a un funcionario indigno, no sólo para castigarlo, sino para proteger los intereses de la comunidad. Este concepto fue explicado por Charles Summer en el juicio de Andrew Johnson (1867).

Al respecto, lo más importante de tener en cuenta es el ánimo que Edmund Burke mencionara retóricamente durante el juicio de Hastings: "Es por este tribunal que estadistas que abusan de sus poderes, son acusados por estadistas y juzgados por estadistas, no basados en las delicadezas de una jurisprudencia formal, sino en los amplios y sólidos principios de la moralidad del Estado."

Las 26 reglas de procedimiento y práctica, adoptadas el 2 de marzo de 1868 con la excepción de la regla XI que lo fuera el 28 de mayo de 1935, constituyen la normativa encargada de cuidar las formalidades mínimas del juicio político.

Sinteticemos a continuación estas reglas:³⁶

1. El Senado referirá los "artículos del *impeachment*" a un Comité para

³⁵ Labovitz, *op. cit.*, pp. 193-197.

³⁶ Síntesis y comentarios tomados del Congressional Quarterly, *Impeachment and the U.S. Congress*.

su investigación inicial. Desde 1813 se creó el Comité Judicial que es el tradicionalmente encargado de investigar los juicios políticos. Antes de este año, se creaba un comité *ad hoc*.

2. El funcionario sujeto a *impeachment* puede estar presente en la investigación o por medio de representantes, sólo a juicio del Comité Judicial. El primer caso en permitirse a un funcionario inculpado estar presente fue el de James Peck (1830).

3. La discusión de los cargos del *impeachment* es el análisis de cada uno de los "artículos del *impeachment*". Durante todo el siglo XIX se siguió la práctica de iniciar el juicio político sin la preparación previa de los "artículos" o acusaciones concretas. A partir del caso Archbald (1912), el comité reportó simultáneamente los artículos y el dictamen, sobre el juicio.

4. La Comisión de la Cámara presenta un dictamen que no es vinculativo para la decisión del Senado. El caso Louderback (1932) ofrece el ejemplo en el cual el dictamen de la Comisión consideró los hechos insuficientes para iniciar el juicio político; sin embargo, una minoría de la propia Comisión, contraria al dictamen, propició que el Senado decidiera iniciar el juicio.

5. La Cámara de Representantes puede cambiar los artículos de *impeachment* formulados por la Comisión respectiva. En los casos Chase (1804) y Johnson (1868) se agregaron nuevos artículos.

6. La Cámara de Representantes vota separadamente la resolución sobre si continúa el procedimiento ante el Senado y los artículos de *impeachment* individualmente considerados. En todos los casos se requiere una mayoría para el voto.

7. La Cámara designa un pequeño Comité para continuar el procedimiento ante el Senado ("administradores").

8. Los "administradores" forman siempre un grupo de integrantes impares (de cinco a once miembros). Los "administradores" escogen a un dirigente.

9. Entre la presentación de la solicitud del *impeachment* y la iniciación del juicio político propiamente dicho, puede haber dos causales para resolver suspensivamente el asunto. Puede ser que el funcionario o persona no esté sujeta al juicio político, como sería el caso de ser miembro del Congreso. Como segunda causal está el hecho de que los cargos imputados no estén dentro de las causales que reconoce la Constitución.

10. El presidente del Senado tiene amplios poderes para expedir todas las órdenes conducentes a emplazar testigos, evaluar pruebas y, en general, para sustanciar el procedimiento.

11. El encausado puede igualmente hacer llamar a testigos, aportar pruebas y tener careos.

12. La votación del Senado se hace por voto individual nominativo y las decisiones se toman por las dos terceras partes de sus integrantes.

13. La duración del *impeachment* ha sido variable, aunque el menor tiem-

po para sustanciar su procedimiento ha sido el de un mes (caso Ritter en 1936), se ha llegado a un periodo máximo de un año (casos Pickering, y Chase).

14. El juicio político puede declararse sobreesido cuando el funcionario inculcado renuncia el cargo antes de dictarse la resolución.

15. Por regla general, al término del periodo de sesiones ordinarias del Congreso, el juicio se suspende y continúa hasta la siguiente sesión ordinaria.

Charles Black,⁸⁷ y con él la mayoría de la doctrina americana, considera a la resolución del Senado sobre el *impeachment* de un funcionario, como resolución definitiva que no es susceptible de apelación ante el Poder Judicial federal por falta de competencia expresa. Se argumenta que según el artículo III constitucional que establece la competencia de la Suprema Corte de Justicia, ésta tiene jurisdicción para conocer de "todos los casos, en Derecho y Equidad, que surgieron bajo esta Constitución" y, en consecuencia, siendo la responsabilidad política una facultad reservada al Congreso le compete exclusivamente a éste su conocimiento.

En un análisis integral de los poderes del gobierno esta opinión resulta congruente. Efectivamente, la Constitución negó expresamente al Poder Ejecutivo la facultad de indulto tratándose de exfuncionarios convictos por el Senado, según el primer párrafo de la sección 2 del artículo II constitucional. Cuando Gerald Ford decidió proteger a Nixon, después de que éste renunció al cargo en 1974, promulgó un extraño indulto a su favor, cuando no había ninguna sentencia condenatoria en contra del expresidente. Quizá esta acción de Ford pretendió inhibir la consecución y posible éxito de 28 cargos criminales en contra de Nixon en la jurisdicción penal federal. Aunque dicho indulto pudiera haber logrado su cometido a futuro, este ejemplo presenta una laguna importante con relación a los indultos otorgados a exfuncionarios que, después del *impeachment*, son encausados por posibles delitos ante tribunales del orden común. Mi opinión es que efectivamente sí podría proceder el indulto ante tales circunstancias, aunque no en la forma apriorística en que Ford la ejerció. Debemos recordar que el cometido del juicio político es preventivo en el sentido de remover e incluso inhabilitar a un funcionario indigno, contra esta resolución, que le compete exclusivamente al Senado, no puede proceder el indulto, pues finalmente sería contrarrestar el poder del Congreso.

Pero, una vez conseguida la sanción política, los posibles delitos que sean su consecuencia, pueden ser objeto de sentencias punitivas que además contengan sanciones penales. En este supuesto, el indulto presidencial pudiera proceder legalmente aunque políticamente fuera rechazado por la opinión pública. Aun en estas consideraciones pueden existir casos nebulosos

⁸⁷ *Op. cit.*, pp. 56-58.

en los que el indulto pueda ser de dudosa procedencia: en aquellos casos de responsabilidad presidencial cuyo vicepresidente sucedería al presidente sujeto a *impeachment* y que, en cierto contubernio, el vicepresidente, en funciones de presidente, podría indultar al exfuncionario a pesar de la comisión de delitos especialmente graves.

V. Casos de responsabilidad política en los Estados Unidos

La experiencia habida en los Estados Unidos ha producido algunos puntos claros sobre la aplicación efectiva del juicio político. Sin necesidad de repetir los casos que en el cuadro número II se esquematizan, aludiremos en esta sección a algunas de las conclusiones que pueden formularse de su análisis.

Los cuatro únicos casos en los que el *impeachment* ha prosperado permiten comprobar efectivamente las causales señaladas en la Constitución:

- a) Traición: apoyo a la secesión otorgada por West Humphreys (1962).
- b) Cohecho: recibido en dinero y en especie en forma escandalosa como sucedió en los casos de Robert Archbald (1912) y Halsted Ritter (1933).
- c) Delitos e infracciones graves: la única causal que ha prosperado es la conducta no criminal de ebriedad consuetudinaria fuera y durante el desempeño de la función pública; tal fue el caso de John Pickering (1803). En otras ocasiones prospera la causal de conducta indecorosa de un juez, cuando se le agrega a otra causal clara como traición o cohecho, así sucedió en el caso Archbald (1912).

De los demás casos fallidos, que integran la mayoría, se pueden deducir algunas consideraciones igualmente interesantes. De entre ellas, resalta el hecho de que el *impeachment* no es ni ha sido el procedimiento utilizado para sancionar políticamente a los miembros del Congreso, pues, como ya mencionamos, el juicio político es un instrumento del Congreso para ser utilizado hacia los integrantes de los otros poderes del gobierno. Ante los supuestos de responsabilidad política de los parlamentarios, es el propio Congreso el que decide la expulsión o suspensión del representante como sucedió en 1797 con el senador William Blount, acusado de delitos e infracciones graves consistentes en promover incursiones hostiles a favor de la Gran Bretaña en territorio español de la Florida.

No obstante, el juicio político tampoco ha sido efectivo contra los integrantes del Poder Ejecutivo, tal como lo fuera en Inglaterra. Por lo menos, la efectividad que se ha logrado en reducidas ocasiones se traduce en la forzosa dimisión o separación del cargo antes de llegar a una decisión final sobre la responsabilidad política en cuestión. El secretario de Guerra William Belknap (1876), el procurador general Harry M. Daugherty (1922) y el secretario del Tesoro Andrew Wellon (1932) fueron forzados a pre-

sentar su renuncia en los primeros dos casos o comisionados al cuerpo diplomático, en el caso Mellon, con el objeto de evitar la iniciación de un juicio político.

Aun en los supuestos de infracciones y mala conducta de jueces, la renuncia ha sido causa para evadir el fincamiento de responsabilidad política como sucedió con Mark H. Delahay (1872) y George English (1925), quienes dimitieron antes de iniciarse el juicio político.

La comprensión de los efectos de una dimisión y la naturaleza del juicio político y su subsecuente sanción política, nos llevan a considerar que una renuncia al cargo, satisface sólo parcialmente los efectos sancionatorios de un *impeachment*. Aunque el objetivo del juicio político es precisamente desligar al funcionario indigno del puesto público que desempeña y este cometido se satisface con la renuncia anticipada del funcionario, deberíamos considerar a dicha renuncia no como una causal para sobreseer los procedimientos de responsabilidad política, sino como un equivalente a la postura de rebeldía en un proceso o de un inculpado confeso.

CUADRO II. CASOS DE JUICIOS POLITICOS EN LOS
ESTADOS UNIDOS

| <i>Duración</i> | <i>Nombre</i> | <i>Cargo</i> | <i>Acusaciones</i> | <i>Sentencia</i> |
|-----------------|-----------------|------------------------------|---|---|
| 1796 | George Turner | Juez de distrito | No precisas | Resultado fallido |
| 1797-1799 | William Blount | Senador | Delitos e infracciones graves | Expulsado antes de finalizarle responsabilidad |
| 1803-1804 | John Pickering | Juez de distrito | Delitos e infracciones graves | Convicto |
| 1804-1805 | Samuel Chase | Ministro de la Suprema Corte | Traición, delitos e infracciones graves | Declarado inocente |
| 1804 | Richard Peters | Juez de distrito | Traición, delitos e infracciones graves | Declarado inocente |
| 1830-1831 | James H. Peck | Juez de distrito | Infracciones graves | Declarado inocente |
| 1833 | No determinado | Juez territorial | No precisas | Fallido, por ser removidos libremente por el presidente |
| 1843 | John Tyler | Presidente | No precisas | Fallido |
| 1862 | West Humphreys | Juez de distrito | Traición | Convicto |
| 1867-1868 | Andrew Johnson | Presidente | Delitos e infracciones graves | Declarado inocente |
| 1873 | Schuyler Colfax | Vicepresidente | | Fallido |

| <i>Duración</i> | <i>Nombre</i> | <i>Cargo</i> | <i>Acusaciones</i> | <i>Sentencia</i> |
|-----------------|--------------------|--|---|---|
| 1873 | Mark H. Delahay | Juez de distrito | Delitos e infracciones graves | Renuncia antes de ser acusado formalmente ante el Senado |
| 1876 | William W. Belknap | Secretario de Guerra | Delitos e infracciones graves | A pesar de haber renunciado antes de la decisión final, se votó en el Senado por llegar a los méritos del <i>impeachment</i> . Se declaró finalmente inocente |
| 1903-1905 | Charles Swayne | Juez de distrito | Delitos e infracciones graves | Declarado inocente |
| 1912-1913 | Robert W. Archbald | Magistrado de circuito en la Corte de Comercio | Mala conducta y delitos e infracciones graves | Convicto, removido e inhabilitado |
| 1922 | Harry M. Daugherty | Procurador general | No precisas | Fallido. Fue obligado a renunciar por Calvin Coolidge |
| 1925-1926 | George W. English | Juez de distrito | Mala conducta | Renunció antes del juicio. Los administradores solicitaron el sobreseimiento ante el Senado |
| 1926 | No determinado | Comisionado del Distrito de Columbia | No precisas | Immune al <i>impeachment</i> por ser empleado de Washington y no de los E. U. A. |

| <i>Duración</i> | <i>Nombre</i> | <i>Cargo</i> | <i>Acusaciones</i> | <i>Sentencia</i> |
|-----------------|-------------------|------------------------------|---|---|
| 1932-1933 | Harold Louderback | Juez de distrito | Mala conducta; delitos e infracciones graves | Declarado inocente |
| 1932 | Andrew Mellon | Secretario del tesorero | Incompetencia en la conducción de política económica | Fallido. Herbert Hoover lo designó embajador en Gran Bretaña |
| 1932-1933 | Herbert Hoover | Presidente | Usurpación de poderes legislativos | Fallido |
| 1933-1936 | Halsted L. Ritter | Juez de distrito | Mala conducta, cohecho, delitos e infracciones graves | Convicto. Exigió ante el tribunal fiscal una indemnización por sus salarios |
| 1970 | William Douglas | Ministro de la Suprema Corte | Mala conducta | Fallido |
| 1973-1974 | Richard M. Nixon | Presidente | Delitos e infracciones graves | Fallido. Renunció antes de presentarse cargos por la Cámara de Representantes |

La renuncia anticipada de un funcionario no debe eliminar el desarrollo del juicio político ya que los intereses que están en juego no deben estar unilateralmente dependientes a la simple permanencia de un funcionario en su encargo, sino que la función política del *impeachment* y con él nuestro propio sistema de responsabilidad política, es revisar si la actuación de un funcionario ha sido digna y de acuerdo al prestigio que todo cargo público merece y exige.³⁸ El desechamiento de un juicio político por renuncia anticipada omite la revisión de responsabilidad que se le debe hacer al funcionario, por un lado, y además percibe como única sanción a la remoción, siendo que la gravedad de las faltas cometidas permitan declarar adicionalmente la inhabilitación del exfuncionario para ocupar otras cargos públicos. En la experiencia de los Estados Unidos sólo ha habido una declaratoria de inhabilitación referente al caso Archbald (1912). De esta manera, el desechamiento de un *impeachment* en virtud de una renuncia por anticipado evita el cumplimentar todas las consecuencias de un verdadero sistema de responsabilidad política.

Así mismo, de la experiencia americana se pueden colegir ciertas causales que aunque iniciadas como cargos en contra de funcionarios, no han sido consideradas en su momento histórico, lo suficientemente graves como para fincar responsabilidad política. De esta manera contamos con los siguientes ejemplos:

a) Parcialidad en las decisiones judiciales: como se argumentó en contra de Samuel Chase (1804) y George English (1925). Resulta muy difícil demostrar la tendenciosa parcialidad de un juez para decidir un caso a favor de una facción política o ideológica o de determinados intereses.

b) Abuso de la fuerza pública para hacer cumplir las decisiones judiciales: como supuestamente lo había hecho el juez James Peck (1830).

c) Remoción presidencial de un miembro del gabinete: caso del presidente Andrew Johnson (1867), quien, contraviniendo una extraña ley que le prohibía hacer renunciar a los miembros de su gabinete, fue inculcado e iniciado el *impeachment*.³⁹

³⁸ Este punto es capital para la investigación y acusación contra los actos de cualquier funcionario. Se ha mencionado desde el caso Nixon (1973), que la investigación debe dar como resultado todo un patrón de conducta oficial que sea en conjunto condenable (Labovitz, *op. cit.*, p. 130), y no una sola infracción o delito grave cometida aisladamente. No obstante, puede haber supuestos en los que la comisión de un solo delito o infracción sea tan grave que inmediatamente transforma al funcionario en cuestión en una persona indigna para seguir ocupando dicho puesto. Una elaboración más analítica de estos conceptos puede brindar elementos para diferenciar entre los delitos e infracciones graves. Los delitos oficiales o estrictamente penales pueden ser actos únicos cuya gravedad merezca la destitución de su cargo y la consecuente responsabilidad penal. Las infracciones graves como menos lesivas al interés general, merecen involucrar una reiterada serie de actos que vayan menoscabando gradualmente la confianza en el funcionario y depreciando su prestigio, por lo que su desembocamiento en un juicio político debe consistir en toda una conducta global reprochable.

³⁹ El mejor libro escrito sobre el caso Johnson es el de Michael Les Benedict (*The impeachment and trial of Andrew Johnson*. Norton & Co., 1973).

d) Abuso de autoridad judicial o presidencial: en el primer supuesto, cuando un juez abusa de la posición jerárquica superior en el desarrollo de un proceso, como supuestamente lo hicieron Charles Swayne (1903) y George English (1925). El abuso de poder presidencial se utilizó en el caso Nixon (1973), cuando se le inculpó de haber utilizado la Oficina del Impuesto sobre la Renta para hostilizar a sus contrincantes políticos.

e) Designación de funcionarios judiciales incompetentes: así se inculpó infructuosamente al juez Harold Louderback (1932).

Lo que ha sido un hecho incontrovertible es que en la mayoría de los casos subyace un motivo político que incentiva la investigación y el encausamiento de un funcionario. Desde los orígenes del *impeachment*, se demuestra esta hipótesis. Con el éxito de la remoción del juez Pickering, el grupo político de Jefferson intentó fincar responsabilidad al ministro de la Corte Samuel Chase. El caso Chase por su parte, representó un enfrentamiento político entre el Congreso y la Suprema Corte para medir fuerzas y saber si el próximo objetivo era enjuiciar a John Marshall, el ministro promotor del *Judicial Review* en los Estados Unidos.⁴⁰

De igual manera, Andrew Johnson al ser acusado de violar la Ley de Definitividad de funcionarios (1867), fue en realidad víctima de una facción de republicanos radicales opuestos a sus políticas de reconstrucción tomadas después del término de la Guerra Civil. El pretexto de la ley fue tardíamente removido hasta que la Suprema Corte la declaró inconstitucional en 1926 en el caso *Myers vs. U.S.* (272 US 52). El caso Nixon aunque no iniciado por un motivo de lucha partidista, sí se incentivó posteriormente por la indignación del Partido Demócrata ante los escandalosos sucesos de Watergate y el enfrentamiento abierto entre el presidente y el Congreso.

Por otra parte, es necesario volver a destacar que tanto el primer caso de juicio político de Pickering, como el último, el de Ritter, ambos confirman la regla de que para fincar responsabilidad política no es únicamente tratándose de delitos del orden penal o por conductas criminales. Es más, tratándose de delitos penales el juicio político se reduce en realidad a despojar al funcionario de la llamada "inmunidad" o fuero, que en los Estados Unidos sólo se reconoce al presidente y a los miembros del Congreso, sin el fincamiento de otra sanción política.

De 1973 a la fecha, el *impeachment* no ha sido utilizado ni siquiera como procedimiento de intimidación o investigación hacia los jueces federales. El procedimiento investigador se ha realizado incluso por comisiones *ad hoc* o por agentes del F.B.I., en lugar de instaurarse un procedimiento formal ante la Cámara de Representantes. La renuncia anticipada ha sido la salida para ciertos funcionarios como el juez del 6o. Circuito de Tribunales de Quiebras,

⁴⁰ Cfr., Congressional Quarterly, *op. cit.*, *passim*.

acusado de corrupción y ebriedad.⁴¹ La inocencia de un juez también se ha comprobado a través de procedimientos fuera del *impeachment* como en el caso de Alcee Hastings, juez de distrito, el cual fue escuchado ante un jurado y absuelto de sus acusaciones.⁴² Aunque este procedimiento está actualmente a discusión en el foro americano, como los jueces no gozan de fuero, estos procedimientos fuera del contexto de un juicio político por mala conducta no deben ser considerados del todo irregulares.

No obstante, si el *impeachment* se ha reducido a encausar jueces federales y, estos en virtud de su falta de "inmunidad", pueden ser encausados sumariamente por comisiones y procedimientos especializados, quizá estamos presenciando actualmente la desaparición o la transformación total del juicio de responsabilidad política en los Estados Unidos.

Manuel GONZÁLEZ OROPEZA

⁴¹ Cfr., *The National Law Journal*, noviembre 16, 1981 y abril 5, 1982.

⁴² Cfr., *The National Law Journal*, febrero 4, 1983.