

CAPÍTULO SEGUNDO

COMPARACIÓN CON EL *IMPEACHMENT* NORTEAMERICANO

I. Origen del <i>impeachment</i> en Inglaterra	37
II. <i>Impeachment</i> vs. desafuero. Similitudes y diferencias	39
1. Funcionarios	43
2. Conductas que pueden dar lugar a la acusación . .	47
3. Autoridades competentes	57
III. Facultad para iniciar el procedimiento	59
IV. Revisión por el Poder Judicial	60
V. Posibilidad de indulto	62
VI. Las sanciones aplicables	63
VII. El estatus de los legisladores frente al <i>impeachment</i>	64

CAPÍTULO SEGUNDO

COMPARACIÓN CON EL IMPEACHMENT NORTEAMERICANO

I. ORIGEN DEL *IMPEACHMENT* EN INGLATERRA

El *impeachment* se remonta hasta la Inglaterra medieval. El Parlamento como representación de los nobles frente al rey había surgido en el siglo XIII. Debe recordarse que esta institución no ejerce al principio una función legislativa en los términos que ahora conocemos. Su acción comienza por limitar los poderes reales fundamentalmente mediante la facultad de aprobar las cargas tributarias para sufragar gastos de la Corona. Como otras asambleas que hunden sus raíces en los primeros tiempos de la Edad Media, el Parlamento inglés tuvo entre sus atribuciones primigenias la de impartir justicia. En realidad, ésta era siempre atribuida al rey, fuera a través de los jueces que actuaban en su nombre o por el propio monarca en el seno del Parlamento.

Desde fines del siglo XIII y principios del XIV se tienen registros de ciertos casos que eran sometidos ante la autoridad real “en el Parlamento” por presentar dificultades para las cortes o tribunales del rey, y el cuerpo colegiado dictaba recomendaciones a los jueces sobre cómo debían proceder, y en algunas situaciones el propio Parlamento tomaba la determinación judicial correspondiente.²⁶

Entre los asuntos que el Parlamento atendía en materia de justicia estaban las acusaciones por *traición* cometida de diversas

²⁶ Berger, Raoul, *Impeachment. The Constitutional Problems*, Cambridge, Harvard University Press, 1974, p. 10.

maneras contra el rey. El análisis de documentos de la época permite concluir que el *impeachment* es una función prácticamente tan antigua como el Parlamento, y que desde el siglo XIV se reconocía el poder de éste para juzgar los casos de traición mediante una acusación formulada por la Cámara de los Comunes ante la Cámara de los Lores.²⁷

Empero, los tribunales comunes también conocían y fallaban casos en los cuales se imputaba como delito la traición. Debe tenerse en cuenta que en esa época no existía el principio de *nullum crimen sine lege*, y en consecuencia los jueces aplicaban su criterio en cuanto a si una conducta podía o no considerarse *traición*. Aparentemente se dio un abuso de parte de los jueces, de manera que los lores y los comunes se dirigieron al rey en 1351 para solicitarle: “dado que los jueces del rey en varios condados juzgan personas acusadas ante ellos como traidores por diversas causas que los Comunes no consideran que constituyan traición, sería conveniente que el rey con auxilio de su Consejo y de los grandes jurisconsultos declarara cuáles deben considerarse actos de traición en este Parlamento”.²⁸

Con base en esta petición, Eduardo III expidió el Estatuto de Traiciones en 1352, en el cual se contenía un listado de acciones que constituían traición, como hacer la guerra contra el rey, atacar contra su vida o unirse a sus enemigos. A esta temprana forma de tipificación se añadía una previsión conocida como *salvo*, en la que se indicaba que en virtud de que podrían darse casos susceptibles de considerarse como traición en el futuro que no podían ser previstos en ese momento, cualquier otra conducta no contenida en el Estatuto tendría que ser puesta por los jueces a la consideración del rey y su Parlamento para que ahí se resolviera si debía o no considerarse como traición. Entretanto los jueces deberían abstenerse de fallar el asunto.

²⁷ *Ibidem*, pp. 13-15.

²⁸ *Ibidem*, p. 9.

El efecto de este dispositivo es muy interesante. Podemos encontrar en él un remotísimo antecedente del desafuero por lo menos en su dimensión de constituir un requisito de procedibilidad, ya que la justicia común estaba imposibilitada para continuar el proceso hasta que el Parlamento hiciera la declaración correspondiente.

Las limitaciones establecidas en el Estatuto se aplicaban sólo para controlar la actividad de los jueces, ya que había causas que surgían y se desarrollaban en el propio Parlamento, que desde sus inicios juzgaba también por acusaciones de traición. En tales asuntos el Parlamento no quedaba constreñido a la lista contenida en el Estatuto, y podía valorar discrecionalmente conductas no previstas en él, pero que a su juicio significaban actos de traición. Varios casos ocurridos en los años posteriores a la expedición del Estatuto dan muestra de esta práctica en la que el Parlamento ejercía su ancestral facultad de *impeachment*.²⁹ Durante los siglos XIV y XV tal *impeachment* se afinó como un instrumento para proceder contra los ministros del rey que de otro modo no hubieran podido quedar sometidos a la autoridad del Parlamento.

II. IMPEACHMENT VS. DESAFUERO. SIMILITUDES Y DIFERENCIAS

La primera cuestión que debemos dilucidar es si existe en la Constitución norteamericana una institución equivalente al “fuero” mexicano en su dimensión de “inmunidad relativa” para proteger determinadas funciones públicas. Esto en razón de que el “desafuero” como nosotros lo entendemos supone necesariamente la existencia del “fuero”, cuya remoción es el propósito de aquél. De manera que si determinamos la existencia de una institución equivalente al fuero, y el *impeachment* implica su levantamiento, entonces tendremos una similitud fundamental.

La respuesta a nuestro planteamiento inicial es: no. No existe conceptualmente una protección explícita al ejercicio de ciertos

²⁹ *Ibidem*, pp. 11-15 y 24 y ss.

cargos que pueda considerarse de la misma naturaleza del fuero en el derecho constitucional mexicano, aunque pueden observarse algunos efectos parecidos.

El texto de la Constitución estadounidense evitó deliberadamente cualquier referencia que pudiera dar la impresión de establecer privilegios o tratamientos especiales a los funcionarios del gobierno federal. Los estados eran particularmente sensibles ante toda posible extensión indebida del poder que se confería a los órganos de la Unión. Durante las Convenciones de Ratificación que se realizaron en cada estado de la nueva república para convalidar la Constitución de 1787, los autores de ésta daban amplias explicaciones a los congresistas locales acerca del alcance de los preceptos adoptados:

Charles Pinckney, uno de los más activos participantes en la Convención Constitucional... al explicar la Constitución en la Convención Ratificatoria de Carolina del Sur declaró que no se pretendía establecer ninguna inmunidad para el Presidente (de los Estados Unidos). Hablando en el Senado en 1800 Pinckney dijo que “nunca se pretendió dar al Congreso ningún privilegio salvo algunos específicamente muy limitados”. Y exponiendo él mismo respecto de ciertos privilegios sometidos a discusión, señaló: “Ningún privilegio de esta clase se ha pretendido dar al Ejecutivo, ninguno con excepción de los que he mencionado para nuestra legislatura. La Convención... sabía bien que... de ninguna materia se ha abusado tanto como de los privilegios”. Sus miembros se propusieron poner el ejemplo limitando los privilegios a lo estrictamente necesario y no más. James Wilson, considerado por Washington “como uno de los hombres con mayor fuerza en la Convención” aseguró a la Convención Ratificatoria de Pennsylvania que “*ni un solo privilegio* se otorgó al cargo de Presidente”. Comentarios como éste eran una respuesta a la generalizada desconfianza hacia el Poder Ejecutivo.³⁰

³⁰ *Ibidem*, pp. 318 y 319.

En cuanto a los privilegios creados para los miembros del Congreso, en la Constitución aparece solamente una inmunidad explícita de carácter limitado. El artículo I, párrafo 6, prevé que los congresistas disponen del privilegio de no poder ser detenidos durante su presencia en las sesiones de sus respectivas Cámaras, así como durante su traslado hacia y desde ellas, excepto en casos de traición, delitos graves o quebrantamiento de la paz.³¹

Es verdad que textualmente no es posible identificar un tratamiento privilegiado para los funcionarios con excepción de lo aquí señalado. El *impeachment* norteamericano es una acusación que tiene por objeto juzgar si un determinado funcionario ha incurrido en una conducta por virtud de la cual deba ser removido de su cargo y, eventualmente, imposibilitado para ocupar otro en el futuro. Entre estos funcionarios figuran expresamente, en primer término, el presidente y el vicepresidente de los Estados Unidos. Las sanciones en este procedimiento son sólo la remoción y la inhabilitación. En la doctrina norteamericana se ha discutido si en el caso de que los motivos de la aplicación de dichas sanciones configuran delitos, la remoción debe necesariamente proceder previamente a la realización de un juicio penal. Pese a opiniones en ambos sentidos, en la práctica no se ha procedido penalmente contra un presidente eludiendo la celebración del proceso iniciado a partir del *impeachment*, si bien en ningún caso se ha despojado al titular del Ejecutivo de su cargo.³²

Si admitimos la tesis de que el *impeachment* es independiente de un posible proceso penal en el sentido de que puede iniciarse éste sin agotar aquél, tenemos que concluir que no se concibe la institución norteamericana como una forma de inmunidad relativa, y consecuentemente no puede equipararse al *desafuero* del derecho mexicano. En rigor, el parangón más adecuado es con el “juicio político”. En esta figura nuestra encontramos condiciones

³¹ *Ibidem*, p. 318.

³² Nixon renunció antes de la votación en el Senado que seguramente iba a condenarlo. Véase nota 35.

similares, a saber: a) Procede por diversas conductas que pueden poner en peligro el adecuado desarrollo de la función pública encomendada al funcionario; b) El procedimiento se desarrolla mediante una acusación formulada por la Cámara de Diputados, y el Senado actúa como jurado; c) La sanción impuesta puede ser la remoción del cargo y, en su caso, la inhabilitación para desempeñar otro, y d) Si la conducta que dio lugar a la condena reviste el carácter de delito, la justicia común puede proceder contra el responsable.

Empero, hay un punto en que ambos esquemas difieren radicalmente: el juicio político no es aplicable al presidente de la República en México. El titular del Ejecutivo está excluido de esa posibilidad, puesto que su cargo no aparece en la lista de los servidores públicos contra los cuales se puede iniciar tal tipo de juicio contenida en el artículo 110 constitucional. Además, expresamente el artículo 108 prevé que el presidente “durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común”.

Ya nos hemos referido a esta condición del “fuero presidencial” constituido por una protección especial a dicha función, de modo que se limita la posibilidad de acusar al presidente por infracciones penales, y el eventual proceso se da en una jurisdicción, un “fuero” específico, que corresponde al Congreso de la Unión desempeñando excepcionalmente una atribución jurisdiccional. El procedimiento se parece más a las formas de enjuiciamiento del tradicional *impeachment* inglés, en el cual el Parlamento resuelve simultáneamente la pérdida del cargo y literalmente la de la cabeza, por lo menos en varios casos históricamente célebres.³³

De modo pues que el *impeachment* estadounidense equivale a nuestro juicio político, pero aplicable también a las figuras del

³³ Como en el procedimiento contra Roger Mortimer, que fuera amante de la reina Isabel, en 1330 y otros que ocurrieron en 1388 en medio de las luchas por el poder entre el Parlamento y el rey. Véase Field, John, *The Story of Parliament*, Politico's & James Publishers, 2002, pp. 54 y ss.

presidente y el vicepresidente. No obstante, dado que en la práctica se ha entendido que la causa seguida contra el presidente para despojarlo del cargo en Estados Unidos es un paso previo al desarrollo de un posible juicio penal en su contra, sí podemos observar un paralelismo entre el *impeachment* y el juicio de desafuero mexicano, entendiendo que éste es aplicable a funcionarios distintos del presidente, entre los cuales se incluye a los legisladores. Este último punto supone otra diferencia importante: en Estados Unidos no se considera aplicable el *impeachment* a los miembros del Congreso.³⁴

Con todas estas distancias guardadas, procederemos a efectuar la comparación entre el *impeachment* y el *desafuero*, verificando los aspectos en los que encontramos coincidencias y haciendo notar en lo que se distinguen. Para ello compararemos: 1) Los funcionarios que pueden ser objeto de tales procedimientos; 2) Las conductas que pueden dar lugar a la acusación; 3) Las autoridades que conocen, y 4) Las sanciones aplicables.

1. *Funcionarios*

Según la Constitución norteamericana, pueden ser objeto de *impeachment* “the President, Vice President and all civil officers of the United States” (el presidente, el vicepresidente y todos los funcionarios públicos civiles de los Estados Unidos). En realidad, la figura del *impeachment* se planteó como una forma de controlar el poder del presidente. La discusión de los redactores de la Constitución versó fundamentalmente acerca de la necesidad de establecer un mecanismo tendiente a evitar el abuso de la autoridad presidencial o la posibilidad de que su conducta pusiera en peligro a la institución misma, pese al riesgo de que se pudiese emplear para someter indebidamente al propio presidente a una excesiva presión del Congreso. Empero, al final de la discusión se determinó incluir también al vicepresidente y a “todos

³⁴ Véase último apartado de este capítulo.

los funcionarios públicos civiles”. ¿A quiénes abarca esta última frase? De acuerdo con la interpretación jurídica aceptada, a los miembros del gabinete presidencial formado por los secretarios de Estado y otros altos funcionarios y a los jueces federales, incluyendo a los ministros de la Corte Suprema de los Estados Unidos.³⁵

El esquema planteado implica que solamente los altos cargos del Ejecutivo y todos los jueces federales están comprendidos en esta previsión, en tanto que los legisladores están excluidos, ya que se entiende que cada Cámara puede proceder a expulsar a alguno de sus miembros que incurra en conductas que merezcan tal sanción. Realmente la Constitución estadounidense no prevé, como ya explicamos, una prerrogativa especial para los legisladores ni ésta puede inferirse del texto del artículo que hemos transcrito ni de ningún otro. La interpretación consagrada al respecto proviene de un caso resuelto por el Senado en 1797 (véase el último apartado de este capítulo). El senador por Tennessee, William Blount, fue acusado mediante un *impeachment*, pero el Senado lo absolvió con el argumento de que un senador no es un “funcionario público civil” (no es un “civil officer”).³⁶

En el derecho constitucional mexicano el fuero, entendido como inmunidad relativa concedida a determinados funcionarios, los cuales no pueden ser juzgados penalmente sin que antes se suprima tal inmunidad, comprende a los siguientes: diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios de despacho, los jefes de departamento administrativo, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal, el titular del órgano de gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República y el procurador general de justicia del Distrito Federal. También cuentan

³⁵ Véase Lomask, Milton, en el artículo: IMPEACHMENT de Grolier Interactive Products; <http://gi.grolier.com/presidents/ea/side/impeach.html>.

³⁶ Véase el artículo “Impeachment and trial”, McGraw-Hill: pág. Web: www.mhhe.com/socscience/polisci/patterson5/studen (esta página contiene referencias a una interesante bibliografía acerca del *impeachment*).

con este tipo de fuero los gobernadores de los estados, los diputados locales y los magistrados de los tribunales superiores de justicia de los propios estados, pero en el caso de estos funcionarios estatales si la Cámara de Diputados estima que procede el desafuero mediante la llamada “declaración de procedencia”, ésta “será para el efecto de que se comuniquen a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como correspondan” (artículo 111 constitucional). De los servidores públicos enumerados en este artículo merece un comentario especial la referencia a los “jefes de departamento administrativo”, en virtud de que se trata de una terminología que en la actualidad resulta confusa. Los *departamentos administrativos* fueron hace años dependencias directas del presidente de la República para atender asuntos que requerían particular atención, pero que no justificaban una secretaría de Estado propiamente dicha. Así existieron, por ejemplo, el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, el de Pesca o el de Turismo. Posteriormente evolucionaron y se crearon Secretarías para esos temas. También el gobierno del Distrito Federal, antes de depositarse en un funcionario electo (el actual jefe de gobierno) se manejaba a través de un Departamento Administrativo dependiente directamente del titular del Ejecutivo Federal. Cuando se cambió el régimen gubernamental del Distrito Federal por reforma publicada el 25 de octubre de 1993, desapareció el último departamento administrativo que existía de la naturaleza que hemos comentado. En el orden jerárquico burocrático de la administración pública federal hay “jefaturas de departamento” en el ámbito de las “direcciones generales”; normalmente de estas direcciones dependen las “direcciones de área” y éstas a su vez se organizan en “departamentos” a cargo de los cuales están los referidos “jefes”, pero evidentemente estos *jefes de departamento* no son a los que se refiere la disposición constitucional.

El alcance de las disposiciones constitucionales en ambos países difiere en cuanto al presidente, los diputados y los senadores en los términos ya explicados, y coincide respecto de los colabo-

radores directos del Ejecutivo, quienes quedan comprendidos en los dos sistemas. Por lo que toca a los jueces federales, el método mexicano solamente comprende a los ministros de la Suprema Corte para efectos de desafuero, ya que los demás miembros del Poder Judicial de la Federación no gozan de la inmunidad, consistente en que deba declararse la procedencia de la acusación penal por la Cámara de Diputados.

No obstante, los jueces de distrito y los magistrados de circuito disponen de una protección especial en el seno del propio Poder Judicial de la Federación, puesto que dichos funcionarios no pueden ser aprehendidos y enjuiciados sin que previamente los suspenda de sus cargos el Consejo de la Judicatura Federal “a solicitud de la autoridad judicial que conozca del procedimiento penal que se siga en su contra”. Como puede observarse, esta disposición contenida en la fracción X del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación obliga incluso a los jueces del fuero común de las entidades federativas. Esta forma de inmunidad se equipara en el propio precepto al fuero constitucional, al señalar que: “Si llegare a ordenarse o a efectuarse alguna detención en desacato a lo previsto en este precepto se procederá en términos de la fracción XIX del artículo 225 del Código Penal”. Esta fracción es la que tipifica el delito cometido por servidores públicos, consistente en proceder penalmente contra un servidor público provisto de fuero sin haberle retirado éste previamente. El Poder Judicial es particularmente generoso con sus miembros, ya que les otorga una protección de la que no disponen los funcionarios con fuero constitucional, consistente en que el Consejo de la Judicatura Federal determine “si el juez o magistrado debe continuar percibiendo una remuneración y, en su caso el monto de ella durante el tiempo que se encuentre suspendido”. El Consejo de la Judicatura Federal, de acuerdo con la fracción XI del mencionado artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, puede también suspender en sus funciones a los magistrados de circuito y jueces de distrito que aparecieran

involucrados en la comisión de un delito, y formular una denuncia o querrela contra ellos.

Empero, la remoción de jueces y magistrados federales es posible a través del juicio político. La Constitución mexicana incluye además a los titulares de los órganos de gobierno del Distrito Federal que se consideran funcionarios federales y no locales. Adicionalmente se incorporan los integrantes de los poderes de los estados que forman la Unión, pero con la modalidad de que la declaración de procedencia no los despoja automáticamente del cargo, sino que el asunto pasa a consideración de las legislaturas locales para que, de acuerdo con el régimen de cada estado, procedan a decretar la remoción si lo estiman procedente.

2. *Conductas que pueden dar lugar a la acusación*

La Constitución de los Estados Unidos determina que los funcionarios públicos a los que nos hemos referido “serán removidos de su cargo mediante *impeachment* y condena por traición, cohecho, u otros delitos y faltas graves”. Aquí es necesario detenernos en un análisis de los términos utilizados en inglés. Debo explicar en primer término la heterodoxia de haber dejado la palabra *impeachment* en la traducción de la parte correspondiente de la Constitución norteamericana. La razón es que ya hemos visto el sentido del término en el contexto de nuestro estudio, si bien el *Velásquez Spanish and English Dictionary* contiene las siguientes acepciones del mencionado término: 1. Reconvención, tacha, desdoro. 2. Acusación pública; la acción de pedir cuentas; en especial acusación y proceso de un alto funcionario del orden civil. 3. Imputación, declaración.

Es patente que el vocablo tiene en la norma jurídico-constitucional el complejo significado contenido en la acepción número dos, y difícilmente podría incorporarse toda esa idea en la traducción, aunque, por supuesto, puede sustituirse la palabra *impeachment* por “acusación pública”.

La versión en español de la Constitución de los Estados Unidos que aparece en la Base de Datos Políticos de las Américas³⁷ traduce el artículo II, sección 4, de la manera siguiente: “El Presidente, el 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”.

Veamos ahora las causas previstas constitucionalmente que pueden dar lugar a cada acusación en sus palabras originales con la traducción que nos ha parecido la más idónea: a) *Treason* (traición); b) *Bribery* (cohecho); c) *Other high crimes, and misdemeanors* (otros delitos y faltas graves).

a) *Traición*. Esta causa está definida por la propia Constitución estadounidense en el artículo III, sección 3: “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”. La redacción en inglés dice: “Treason against the United States, shall consist only in levying war against them, or in adhering to their enemies, giving them aid and comfort”.³⁸

b) *Cohecho*. El cohecho, como causa de *impeachment*, se tipificó como delito en el estatuto emitido al respecto en 1790, pero éste se refiere específicamente a la comisión de tal ilícito por parte de los jueces que pueden quedar sujetos a una acusación de esta naturaleza. “Aun en nuestros días permanece abierta la cuestión de cómo el estatuto en materia de cohecho puede ser aplicado al Presidente”.³⁹

Es conveniente adelantar aquí una de las cuestiones jurídicas más debatidas e interesantes del derecho constitucional norteamericano en cuanto a si el *impeachment* o acusación por responsabilidades oficiales sólo procede por la imputación de delitos tipificados en las leyes penales o si, en cambio, un funcionario

³⁷ Pág. Web www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/USA/usa1787.html.

³⁸ *The World Almanac*, Nueva York, World Almanac Books, 2003 .

³⁹ Berger, Raoul, *op. cit.*, nota 26, p. 335.

puede ser enjuiciado por el Senado y despojado, si fuera el caso, de su cargo por conductas que no constituyan delito.

La Ley de 30 de abril de 1790 constituyó el *estatuto* aplicable a la traición y al cohecho definidos como delitos. Con relación a estas dos figuras, parece no haber dudas en cuanto a que una acusación formulada por la Cámara de Representantes debe demostrar la realización de una conducta típica penal para que el Senado pueda condenar al funcionario procesado. El problema agudo aparece al analizar la siguiente causa.

c) *Otros delitos y faltas graves*. “Others high crimes and misdemeanors”. La traducción que ya vimos de estas palabras recoge la aceptada noción doctrinal de que el adjetivo “high”, que en el contexto debe ser traducido como “grave”, se aplica tanto a los delitos (*crimes*) como a las faltas (*misdemeanors*). Pero ¿qué debe entenderse por “delitos y faltas graves”. En primer término, es necesario señalar que por *misdemeanor* se entiende en el derecho anglosajón un delito menor, es decir, una infracción, por definición, de menor *gravedad*. Parecería pues un contrasentido hablar de delitos menores que a su vez sean *graves*. No obstante, es admisible la posibilidad de separar los delitos de las *faltas* como las entendemos en el derecho mexicano, en su sentido de infracciones administrativas, y establecer criterios de gravedad entre las propias faltas. De ser así habría que admitir que por lo menos en cuanto a *misdemeanors* podríamos no estar hablando de *delitos* propiamente dichos. Pero la cuestión se complica cuando analizamos de cerca la discusión sostenida para la adopción de este precepto en la Convención Constitucional reunida en Filadelfia en 1787 y la forma como se ha interpretado por el Congreso estadounidense la expresión “high crimes and misdemeanors”. Para un jurista formado en la tradición “beccariana” del *nullum crimen sine lege* puede resultar sorprendente que la teoría y la práctica constitucionales de Estados Unidos acepten que los “high crimes and misdemeanors” no tienen por qué ser ofensas tipificadas específicamente como delitos, o por lo menos en el caso de

las *misdemeanors* como faltas legalmente previstas. Pero así es; pese a que la lectura de la disposición constitucional parecería inequívoca: ahí dice “traición, cohecho u *otros* delitos y faltas graves”. En atención a que la mismísima Suprema Corte de los Estados Unidos ha sostenido el criterio clásico de que “no hay delito sin ley”,⁴⁰ uno estaría en condiciones de suponer que para que procediera el *impeachment* se haría necesario indefectiblemente imputar al funcionario una transgresión de la ley tipificada como delito, pero como veremos ésta no ha sido la práctica norteamericana, la cual se ha sustentado en las siguientes consideraciones:

I) Las intenciones declaradas por los constituyentes. Las intervenciones que se dieron durante el debate relativo a la institución del *impeachment* han servido de base para sostener que en la mente de los creadores de la Constitución estadounidense estuvo siempre presente la idea de que los delitos y las faltas graves que podrían ser tomados en cuenta para remover del cargo a un funcionario público no necesariamente tenían que ser conductas típicas penales en estricto sentido. Esta circunstancia, por extraña que parezca, se ve confirmada por algunas intervenciones de los miembros de la Convención Constitucional tanto durante ésta como en las sucesivas convenciones estatales que se efectuaron para ratificar la Constitución federal. Así, por ejemplo, Madison planteó la necesidad de que la “negligencia” o la perfidia del primer magistrado fuera materia para dar lugar al *impeachment*. El propio Madison en la Convención Ratificatoria de Virginia planteó que debería acusarse al presidente si éste

estuviera conectado de cualquier manera sospechosa con alguna persona y hubiera motivos para creer que se propone protegerla. También señaló que si el presidente cometiera algo tan atroz como convocar solamente a los senadores de algunos estados para considerar un tratado debería ser acusado mediante *impeachment* por

⁴⁰ *Hudson vs. Goodwin* (1812).

esa falta (*misdemeanor*). Francis Corbin y Henry Pendleton consideraban que el impartir un “mal consejo” por parte de los ministros podía dar lugar al *impeachment*... el general C. C. Pinckney, en la Convención Ratificatoria de Carolina del Sur, dijo que sería susceptible de *impeachment* “aquel que se comporte mal o traicione la confianza pública”. Un abuso de confianza por parte del Presidente, dijo Edward Rutledge daría lugar al *impeachment*”.⁴¹

George Madison, durante la Convención federal, sostuvo que “la traición como la define la Constitución no alcanzará a cubrir muchas graves y peligrosas ofensas... los intentos de subvertir la Constitución pueden no constituir una traición como ha sido definida... es de la más alta necesidad ampliar la facultad del *impeachment*”.⁴²

De los múltiples ejemplos puestos por los propios redactores de la Constitución, la doctrina norteamericana ha inferido que la expresión “otros delitos y faltas graves” debe ser interpretada en el sentido de acciones que supongan un ejercicio indebido o excesivo del poder aunque no aparezcan en la legislación tipificada como delitos.

II) La naturaleza no penal del proceso realizado a partir del *impeachment*. Un segundo argumento que se emplea para favorecer la concepción de que es posible juzgar a un funcionario público a través de este procedimiento para despojarlo de su cargo por motivos que no estén vinculados a una conducta penalmente tipificada es el relativo al carácter del proceso y las sanciones aplicables. La Constitución norteamericana indica en su artículo I, sección 3, párrafo 7, que

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

⁴¹ Berger, Raoul, *op. cit.*, nota 26, p. 94.

⁴² *Ibidem*, p. 334.

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.

De la lectura de este texto se desprende la convicción de que en virtud de que las sanciones impuestas no constituyen penas como la prisión o la muerte del acusado, éste no está sujeto en realidad a un juicio penal. El argumento se refuerza con la última parte del mencionado precepto, por virtud del cual se separa claramente el procedimiento por responsabilidades oficiales del juicio penal al que puede dar lugar la propia conducta que motivó la remoción del funcionario.

La verdad es que la interpretación doctrinaria no se sustenta en una inequívoca voluntad del Constituyente. La redacción del mencionado artículo puede en realidad leerse en el sentido de que si el individuo sentenciado en el procedimiento de responsabilidades efectuado a partir del *impeachment* será juzgado penalmente podría suponerse que ello se debe a la necesaria naturaleza penal de la causa que dio lugar a la acusación. Además, existe otra disposición en el texto constitucional estadounidense que podría fortalecer esta segunda hipótesis. Este es el contenido del artículo III, sección 2, párrafo 3: “Todos los delitos serán juzgados por medio de un jurado excepto en los casos de acusación por responsabilidades oficiales...”. El Constituyente parece estar diciendo que el juicio que se realiza en el Senado por medio de la acusación (*impeachment*) formulada por la Cámara de Representantes tiene por objeto juzgar acerca de un *delito* que por excepción prescinde de la institución del jurado. No obstante, se ha impuesto el criterio de que el *impeachment* da lugar “a un procedimiento de naturaleza puramente política. No ha sido diseñado tanto para castigar a un delincuente como para asegurar al Estado frente a graves faltas de los funcionarios públicos. No afecta ni la

persona de éstos ni su propiedad simplemente los priva de su poder político”.⁴³

Raoul Berger cita a James Wilson, quien sostiene que

las acusaciones por responsabilidad oficial (*impeachment*)... no pertenecen a la esfera de la jurisdicción ordinaria. Están fundadas en diferentes principios, gobernados por máximas diferentes y dirigidos a distintos objetos; por esta razón, el proceso y sanción por una ofensa a través del *impeachment* no es obstáculo para la realización de un proceso por la misma conducta mediante la aplicación de la legislación ordinaria.⁴⁴

En síntesis, las conductas que pueden dar lugar a la acusación por responsabilidades oficiales son: la traición y el cohecho como figuras claramente delictivas, y además un conjunto indefinido de acciones que, sin ser necesariamente delitos tipificados, puedan caer dentro de la noción de “delitos y faltas graves”, a la cual se da una interpretación de carácter político más que jurídico-penal. En este sentido, parece tener razón la afirmación atribuida al entonces congresista, Gerald R. Ford (quien después sería presidente de los Estados Unidos), cuando propuso el *impeachment* del juez William O. Douglas en abril de 1970, en el sentido de que una ofensa susceptible de juzgarse mediante el *impeachment* “es aquella que la Cámara de Representantes, con la concurrencia del Senado, considere que tiene tal carácter”.⁴⁵

En cuanto al desafuero mexicano, los comportamientos que pueden dar lugar a su inicio necesariamente tienen que ser considerados como tales por la ley penal. Ya nos hemos referido a las múltiples complejidades contenidas en los procesos por responsabilidades oficiales y cómo muchas de sus características se entrecruzan al hacer la comparación entre el modelo mexicano y el de los Estados Unidos. Independientemente de que nuestro estu-

⁴³ *Ibidem*, p. 84.

⁴⁴ *Idem*.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 56.

dio se centre en la relación conceptual entre *desafuero* e *impeachment* no podemos dejar de hacer notar que para ciertos efectos el paralelismo de este último se da con mayor intensidad respecto del *juicio político* del sistema mexicano. Ambos coinciden en la práctica por el hecho de no tener la naturaleza de un juicio penal.

Es importante recalcar “en la práctica” porque de la mera lectura de las disposiciones constitucionales de ambos países podría desprenderse apresuradamente la conclusión de que el *impeachment* sí es un juicio penal, en tanto que el juicio político no lo es. Empero, a la luz de las aclaraciones que hemos venido efectuando en las páginas anteriores, llegamos a la conclusión de que, efectivamente, el *impeachment* se asemeja mucho más al juicio político que al desafuero, aunque éste tampoco tenga el carácter de proceso penal. La similitud con aquél se da en cuanto a que constituye un procedimiento en el que se juzga la conducta del servidor público por razón de que resulta contraria al debido cumplimiento de sus deberes en el cargo, y existe una considerable laxitud en cuanto a la especificación concreta en el marco de una ley exactamente aplicable a las acciones que se juzgan políticamente para despojar a alguien del cargo e incluso inhabilitarlo para desempeñar otro.

En este último sentido, como veremos más adelante, las sanciones son equivalentes en el juicio político y en el *impeachment*. También la forma en que se desarrolla el juicio y las autoridades competentes son iguales en ambos casos: acusa la Cámara de Diputados y juzga la Cámara de Senadores.

Por lo que atañe al desafuero, ya hemos dicho que en la dimensión aquí aludida constituye la pérdida de la protección que se otorga al desempeño de la función, de modo que el servidor público sujeto al mencionado procedimiento supuestamente no es objeto de una sanción propiamente dicha si se declara la procedencia de la acción penal, ya que al separarlo del cargo no se prejuzga respecto de su responsabilidad penal, sino sólo se bus-

ca que no se afecte la función pública en tanto el individuo es juzgado por la jurisdicción penal que normalmente deba conocer del caso.⁴⁶

Se parecen en que en ambas instituciones el resultado es la pérdida del cargo público, pero difieren en cuanto al carácter jurídico de dicha pérdida; tanto es así, que en el desafuero si el servidor público puesto a disposición de la jurisdicción penal ordinaria resulta absuelto está en condiciones de reasumir la función pública, ya que no se le sancionó con la pérdida del empleo.

Mención especial merece el caso del presidente de la República. Ya señalamos que éste no puede ser sometido a juicio político en el sistema constitucional mexicano. Tampoco su función está salvaguardada por el fuero como inmunidad relativa que pueda ser levantada a la manera de los demás servidores públicos reseñados en el artículo 111 de la Constitución mexicana. El presidente de México tiene un *status* especialísimo en esta materia, al estilo del original *impeachment* inglés. Se puede iniciar un proceso contra él de naturaleza penal, aunque no por cualquier delito, sino solamente por traición a la patria y los delitos graves del orden común. No se le puede privar del desempeño de su función por consideraciones de carácter político, por desvíos en su conducta pública o privada, por mala administración, por ineptitud, ni siquiera por demencia o pérdida de sus facultades mentales. Estas causas tendrían que caer en el ámbito de las disposiciones relativas a la ausencia temporal del cargo prevista en el artículo 85 constitucional, que daría lugar a su sustitución mediante la designación de un interino.

Ahora bien, el juicio que se seguiría a un presidente mexicano por la comisión de los delitos previstos constitucionalmente tendría que fundarse en la acusación por delito de traición a la patria previsto en el artículo 123 del Código Penal Federal, el cual está determinado con toda precisión.

⁴⁶ En el capítulo IV sometemos a cuestionamiento esta teoría generalmente aceptada.

En cuanto “a los delitos graves del orden común”, existe también un margen para la discrecionalidad por parte del Congreso. En el constitucionalismo mexicano se ha discutido el alcance de esta expresión, y en algunos casos se consideró que podían ser graves aquellos delitos que no alcanzaran la posibilidad de libertad bajo caución cuando ésta se concedía en razón del término medio aritmético de la pena y antes de que la propia Constitución distinguiera entre delitos graves y no graves para que aquéllos quedaran listados en las disposiciones procesales penales dejando que el legislador estableciera el catálogo de dichos delitos.

Otro criterio que se planteó en el ámbito teórico fue el de considerar graves a los delitos que pueden dar lugar a la aplicación de la pena de muerte, de acuerdo con el artículo 22 constitucional. Tena Ramírez propuso originalmente esta idea, pero más tarde rectificó.⁴⁷

A partir de la reforma al artículo 20 constitucional efectuada en 1993, el concepto de *delito grave* tiene reconocimiento a nivel de la norma suprema, si bien es la ley secundaria la que establece el listado de dichos delitos a través de los códigos de procedimientos penales tanto federal como estatales. En tal virtud, me parece que la polémica sobre esta cuestión debe resolverse en el sentido de que *delitos graves son aquellos considerados como tales en las leyes penales*. Esta interpretación tiene solidez lógica, pero desde el punto de vista político la gran cantidad de delitos catalogados como graves en los códigos parece constituir un exceso respecto a la intención constitucional de establecer un marco muy preciso a las posibilidades de someter al presidente a un proceso penal.

En conclusión, tratándose del presidente de la República, las únicas conductas que pueden motivar su enjuiciamiento necesariamente deben constituir infracciones de tipo penal, restringiéndose además a los delitos graves del orden común y la traición a la patria. Estas limitantes operan solamente durante el tiempo de

⁴⁷ Tena Ramírez, Felipe, *op cit.*, p. 576.

su encargo, en el entendido de que otras conductas de naturaleza penal que hubiesen sido cometidas por el titular del Ejecutivo serían susceptibles de perseguirse por la justicia común una vez que concluya el ejercicio de su presidencia.

3. *Autoridades competentes*

En el proceso que se inicia con el *impeachment*, este acto que constituye la *acusación* por virtud de la cual se imputa la realización de una conducta que da lugar a una responsabilidad oficial, solamente puede ser ejercido por la Cámara de Representantes. Esta facultad se contiene en la parte final del artículo I, sección segunda, párrafo 5, en la cual se indica que la Cámara de Representantes “shall have the sole power of impeachment” (“será la única facultada para declarar que hay lugar a proceder en los casos de responsabilidades oficiales”).⁴⁸

La atribución de juzgar acerca de la mencionada acusación (*impeachment*) corresponde exclusivamente al Senado conforme al artículo I, sección tercera, párrafo 6, donde se establece que

El Senado poseerá derecho exclusivo de juzgar sobre todas las acusaciones por responsabilidades oficiales. Cuando se reúna con ese objeto, sus miembros deberán prestar un juramento o protesta. Cuando se juzgue al Presidente de los Estados Unidos deberá presidir el de la Suprema Corte. Y a ninguna persona se le condenará si no concurre el voto de los dos tercios de los miembros presentes.⁴⁹

En consecuencia, el proceso de responsabilidades oficiales se desarrolla con la intervención de las dos cámaras del Congreso:

⁴⁸ Versión en español de la Constitución de los Estados Unidos. Pág. Web www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/USAUSA1787.html.

⁴⁹ *Idem*. En el original dice “Tribunal Supremo”, para hacerlo más comprensible lo sustituí por “Suprema Corte”.

la de Representantes como órgano acusador, y el Senado como jurado de sentencia.

Para formular la acusación basta el voto de más de la mitad de los miembros de la Cámara de Representantes,⁵⁰ pero la sanción sólo puede ser impuesta por mayoría calificada de dos terceras partes de los miembros presentes del Senado.

En el sistema mexicano la mecánica aplicada por la Constitución norteamericana en el *impeachment* es la que corresponde al *juicio político*. Con base en el artículo 110, relativo al procedimiento que se sigue en dicho *juicio político*:

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculcado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

El paralelo es prácticamente total, tanto en lo relativo a la competencia de cada cámara como en el tipo de mayoría que se requiere para tomar las decisiones.

Por lo que toca al *desafuero* propiamente dicho, observamos que hay una diferencia sustancial. En México, la facultad de despojar del fuero a un funcionario corresponde exclusivamente a la Cámara de Diputados. El artículo 111 constitucional prevé que para proceder penalmente contra los servidores públicos que en él se indican y a los cuales ya hemos aludido, “la Cámara de

⁵⁰ En octubre de 1998 la Cámara de Representantes decidió iniciar el procedimiento con una votación de 256 a favor y 178 en contra, y los votos para formular la acusación contra el presidente William Clinton siguió “una línea muy próxima a las formaciones partidistas”. Véase pág. Web Grolier, *cit.* nota 35.

Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado”.

Independientemente de que éste sea diputado o senador, funcionario del Poder Ejecutivo o del Judicial, o del Distrito Federal, siempre es la Cámara de Diputados la única facultada para retirar la inmunidad relativa que el fuero supone, sin intervención de la otra cámara.

Por último, debe tenerse presente que cuando se acusa al presidente de la República de traición a la patria o un delito grave del orden común el proceso penal se efectúa por los órganos del Poder Legislativo desempeñando una función jurisdiccional. Acusa la Cámara de Diputados con el carácter de fiscal, y el Senado juzga y dicta la sentencia. Para acusar se requiere la mayoría absoluta de los miembros presentes, y para condenar, las dos terceras partes de los presentes en sesión en el Senado.

III. FACULTAD PARA INICIAR EL PROCEDIMIENTO

Un aspecto interesante es el relativo a la manera como se echa a andar la maquinaria para una posible acusación por responsabilidades oficiales, es decir, quién puede efectuar los primeros actos que den origen al procedimiento. La Constitución estadounidense no contiene previsión alguna al respecto. En el caso del procedimiento iniciado en 1974 contra el presidente Richard Nixon fue el propio Comité Judicial de la Cámara de Representantes el que inició las investigaciones. En 1998, el *impeachment* dirigido contra el presidente William Clinton tuvo su origen en una investigación conducida por un fiscal especial independiente.

La Constitución mexicana sí contiene disposición sobre el inicio del procedimiento. El artículo 109 *in fine* dice: “Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo”. Dado

que dicho precepto se refiere tanto al *juicio político* como a la exigencia de responsabilidades penales a todos los servidores públicos, incluidos los que disponen de fuero, debe entenderse que el texto constitucional concede una especie de *acción popular* para denunciar conductas que puedan dar lugar a cualquiera de los dos procedimientos. Se entiende que las falsas acusaciones, dado que se hacen bajo “la más estricta responsabilidad” del denunciante pueden propiciar una acción jurídica que se revierta contra éste por parte del servidor público que hubiese sido calumniado.

IV. REVISIÓN POR EL PODER JUDICIAL

Surge también en este punto la cuestión de si existe la posibilidad de que el Poder Judicial Federal revise las decisiones de las cámaras cuando participan en el proceso de exigir responsabilidades oficiales.

En la Constitución norteamericana no se excluye explícitamente tal posibilidad, pero se desprende de la redacción de los artículos que hemos transcrito. Desde los primeros días de vigencia de la Constitución “se ha entendido que en materia de *impeachment* el Senado tiene la última palabra”.⁵¹

En 1936, en el caso *Ritter vs. United States* la Suprema Corte sobreescribió la demanda de un juez que impugnó una decisión del Senado en su contra alegando que éste se había excedido en su jurisdicción al procesarlo por cargos que no constituían ofensas susceptibles de dar lugar al *impeachment*, de acuerdo con la Constitución. El razonamiento de la Corte fue que la previsión que confiere al Senado “la facultad exclusiva de juzgar acerca de las acusaciones por responsabilidades oficiales” o en términos de la traducción que hemos venido empleando: la facultad exclusiva para declarar que hay lugar a proceder en los casos de responsabi-

⁵¹ Berger, Raoul, *op. cit.*, nota 26, p. 108.

lidades oficiales”, debe interpretarse en el sentido de que “ningún otro tribunal puede tener jurisdicción alguna en los casos juzgados bajo las disposiciones que se refieren al *impeachment*”.⁵²

La única participación de un funcionario judicial en este proceso es la función concedida al presidente de la Suprema Corte de presidir la sesión del Senado. Este dato resulta significativo, pues su condición de participante en el evento difícilmente sería compatible con una intervención posterior del Poder Judicial que él encabeza para revisar la resolución del Senado.

Un argumento muy sólido a favor de la exclusión del Poder Judicial en los casos de *impeachment* es que en la redacción original del proyecto de Constitución analizado en Filadelfia se concedía a la Suprema Corte la atribución de conocer de las acusaciones por responsabilidades oficiales, pero durante las discusiones fue transferido al Senado. Entre las razones para este cambio estuvo la consideración de que en caso de que se le separara del cargo mediante el juicio provocado por el *impeachment*, el proceso penal posterior sería materia de conocimiento de la Suprema Corte. Otro argumento tenía que ver con el hecho de que resultaba más confiable el Senado, pues los miembros de la Corte son “muy pocos y podrían ser pervertidos o corrompidos”.⁵³ También se tuvo en cuenta en la Convención que no resultaba propio confiar a la Suprema Corte la tarea de juzgar al presidente, pues sus miembros son precisamente designados por el titular del Ejecutivo.

Por todos estos motivos, aunque pudiese en el futuro producirse un cambio de criterio en la Suprema Corte, prevalece la noción generalmente aceptada y adoptada en la práctica, de que las resoluciones del Congreso en materia de responsabilidades oficiales no son judicialmente revisables en Estados Unidos.

⁵² *Idem*. Berger formula un alegato teórico a favor de una posible revisión judicial, que resulta interesante.

⁵³ *Ibidem*, p. 118.

La situación en México es la misma. Pero en el derecho constitucional mexicano existen preceptos expresos tanto para el caso del *juicio político* como para el *desafuero*. En los artículos 110 y 111, respectivamente, se prevé que “Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables”. Esto significa que contra ellas no procede juicio o recurso alguno, ni siquiera el amparo.

Aparece aquí la duda si cualquier decisión de las cámaras en México cuando tramitan una acusación en alguno de los dos procedimientos tiene ese carácter de inatacable o solamente las resoluciones definitivas. En los jueces federales han existido diversos criterios, pero se han dado casos en los que el Poder Judicial Federal ha estimado que procede el amparo contra posibles violaciones de procedimiento en el curso del juicio que pueden resultar violatorias de garantías individuales, en tanto que no constituyen declaraciones ni resoluciones de índole definitiva. (Véase el apartado relativo al amparo en esta materia).

V. POSIBILIDAD DE INDULTO

Otra autoridad que podría tener injerencia, así fuera extraprocedimental, es el propio presidente, en el caso de que pretendiera otorgar el indulto a algún funcionario contra el cual se hubiera procedido penalmente y hubiera resultado condenado. Tanto la Constitución norteamericana como la mexicana bloquean esta posibilidad. Aquélla señala en su artículo II, sección segunda, párrafo 1 *in fine*, que el presidente tiene la facultad “de 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*”. En México, el artículo 111, en su séptimo párrafo, expresa claramente: “Si la sentencia fuere condenatoria y se trata de un delito cometido durante el tiempo de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto”. Esta disposición plantea algunas interrogantes de interés. Se

encuentra en el artículo que regula el desafuero y alude directamente al caso de que un funcionario, juzgado penalmente después de haber perdido su inmunidad, al cual se condena, no puede ser indultado. Pero ¿se extiende esto a aquellos funcionarios que gozan de fuero, procesados por delitos no cometidos durante su encargo? A mi juicio, sí, pues se trata de que el indulto no sea usado para relevar de responsabilidades a los propios colaboradores haciendo nugatoria la acción de la justicia.

Por otro lado, la disposición mexicana tiene una extensión mayor, pues debe considerarse aplicable tanto al indulto por delitos federales como locales. La previsión constitucional no hace distinciones; por lo tanto, si un servidor público, sea de la Federación o de los estados, es condenado por un delito cometido durante el tiempo de su desempeño, sea por las autoridades de aquélla o de éstos, no puede ser perdonado ni por el Ejecutivo federal ni por el estatal.⁵⁴

VI. LAS SANCIONES APLICABLES

En los apartados anteriores ya hemos tenido oportunidad de referirnos a las sanciones en el caso de *impeachment*, *desafuero*, *juicio político* y *proceso penal al presidente*. En el primero, empleado como sinónimo de todo el proceso, el castigo consiste en la pérdida del cargo y la inhabilitación, en su caso, para ocupar otro. En el segundo, hemos señalado que no se suele considerar una sanción propiamente dicha, pues la separación del cargo en el desafuero no tiene tal carácter. Se trata de remover el obstáculo que significa el ejercicio del cargo para que se pueda ejercitar la acción penal contra el servidor público inculpado, pero no se prejuzga acerca de su responsabilidad penal. Por ello, si resulta absuelto en el juicio correspondiente, puede reasumir su función, como lo señala el artículo 111 constitucional. En el *juicio*

⁵⁴ Véanse otras consideraciones sobre el indulto en la p. 20.

político mexicano la pérdida del cargo sí es una sanción, a la que puede añadirse la inhabilitación, como en el *impeachment*.

Cuando se trata de un juicio penal al presidente de la República, que constituye la única posibilidad de fincarle una responsabilidad durante el tiempo de su encargo, las sanciones imponibles son las señaladas en las disposiciones penales aplicables, como lo prevé el párrafo cuarto del artículo 111 constitucional. El Código Penal Federal establece pena de prisión de cinco a cuarenta años para la traición a la patria. En cuanto a los delitos graves del orden común, la sanción sería la que contemple en cada caso el Código Penal aplicable, sea el Federal si el delito corresponde a la competencia de la Federación, o el de la entidad federativa donde se hubiese cometido el ilícito si éste fuese perseguible en el fuero común.

VII. EL ESTATUS DE LOS LEGISLADORES FRENTE AL IMPEACHMENT

Los miembros del Congreso norteamericano no están sujetos al *impeachment*. Esta situación no deriva directamente del texto constitucional norteamericano, que podría ser interpretado de distintas maneras. Ya hemos visto que el artículo II, cuarta sección, menciona como posibles sujetos del *impeachment* al presidente, al vicepresidente y a todos los “funcionarios civiles” o servidores públicos civiles de los Estados Unidos. Una interpretación amplia tendiente a que todos aquellos que desempeñan funciones públicas puedan ser objeto de procedimientos para reclamarles posibles responsabilidades en que hubiesen incurrido debería considerar a los miembros del Congreso dentro del ámbito de estos funcionarios civiles para no consagrar una impunidad.

No obstante, la interpretación reconocida en los Estados Unidos por la doctrina y sostenida por el Senado norteamericano se basa en una antigua resolución de 1798, cuando se intentó, por única vez, enjuiciar a partir de un *impeachment* a un legislador.

El Senado resolvió en este caso que los miembros del Congreso no son servidores públicos civiles y, en consecuencia, no están sujetos al *impeachment*, y esa resolución ha mantenido su validez por más de dos siglos.

El 3 de julio de 1797 el presidente de los Estados Unidos, John Adams, remitió una comunicación confidencial a la Cámara de Representantes detallando conductas indebidas atribuidas al senador William Blount. La Cámara de Representantes designó a un comité de cinco miembros para que examinara el material que les había hecho llegar el presidente y presentara una recomendación a dicha Cámara.

Este comité especial recomendó iniciar el procedimiento de *impeachment* en contra del senador Blount, y el 6 de julio de 1797 se presentó una resolución tendiente a ese propósito. Al día siguiente, el 7 de julio, la resolución fue aprobada, y el día 8 se designó un comité especial para investigar al senador acusado y redactar los artículos relativos para proceder al *impeachment*. Entre tanto en la otra Cámara a la que pertenecía el senador Blount, el 8 de julio de 1797 se acordó expulsar a dicho senador del Senado, con fundamento en la facultad contenida en el artículo I, quinta sección, párrafo segundo, en el cual se establece que “cada Cámara puede elaborar su Reglamento Interior, castigar a sus miembros cuando se conduzcan indebidamente y expulsarlos de su seno con el asentimiento de las dos terceras partes”.

Con independencia de esta expulsión, el comité especial de la Cámara de Representantes presentó el informe de sus investigaciones en diciembre 4 de 1797. El 25 de enero de 1798 el comité especial sometió cinco artículos con el propósito de iniciar el *impeachment* en contra del ex senador Blount. El 29 de enero los artículos fueron discutidos y se aprobaron por la Cámara de Representantes, que designó a los fiscales (*managers*) que habían de presentar la acusación en el Senado. Esta designación la efectuó la Cámara los días 30 y 31 de enero de 1798. Los artículos del *impeachment* fueron remitidos al Senado el 7 de febrero del mismo año. Entre esa fecha y el 26 de diciembre de 1798 no se realizó

ninguna actividad correspondiente a este proceso. El último día mencionado el abogado defensor del senador Blount argumentó que éste no podía ser sometido al *impeachment* en virtud de que los miembros de la rama legislativa no son *civil officers* (funcionarios o servidores públicos civiles), en el significado que a dicha expresión debe darse en el contenido del texto constitucional relativo al mencionado *impeachment*; en consecuencia, no pueden ser sujetos de dicho procedimiento. Además de que Blount ya no desempeñaba el cargo de senador.

El 14 de enero de 1799, con base en los argumentos del abogado defensor, el Senado absolvió al senador Blount. Desde entonces ningún procedimiento de *impeachment* se ha iniciado en contra de algún miembro del Congreso de los Estados Unidos.⁵⁵

Pese a que este tratamiento especial que se da a los legisladores norteamericanos al no considerarlos funcionarios civiles constituye un mecanismo que los privilegia respecto de otros altos funcionarios de las ramas Ejecutiva y Judicial, se ha mantenido firme a lo largo del tiempo, sustentado en la idea de que no se consagra la impunidad de los congresistas, puesto que ellos pueden ser expulsados de su respectiva Cámara, en los términos a los que aludí anteriormente. También se aduce que dentro de las atribuciones de las Cámaras está, de acuerdo con el artículo I, quinta sección, que cada una de ellas “calificará las elecciones, los informes sobre escrutinios y la capacidad legal de sus respectivos miembros”. Esta calificación de la capacidad legal y la posibilidad de expulsar a los miembros de cada Cámara, la cual no está sujeta a un procedimiento formal de acusación por una conducta que pueda dar lugar a la misma, en el sentido de un *impeachment*, se estima que cubre la necesidad de poder exigir responsabilidad a los legisladores. De hecho, en el caso histórico del senador

⁵⁵ Pág. Web de la National Legal Foundation: www.nlf.net/histimp.htm. Historical Impeachment. Véase también pág. Web www.mhhe.com/socscience/polisci/patterson5/studen de American Democracy, six edition, Tomas E. Patterson.

Blount, éste fue expulsado por 25 votos contra uno por habersele considerado “culpable de una falta grave que resultaba enteramente inconsistente con la confianza pública depositada en él y sus deberes como senador”. Empero, como ya vimos, el propio Senado lo absolvió posteriormente de los cargos que se le formularon en el único caso que se ha empleado el *impeachment* contra un miembro del Congreso de los Estados Unidos.

Raoul Berger⁵⁶ estima que debería revisarse este criterio para que no quede ningún margen de sospecha en cuanto a que el Senado actúe impropriamente favoreciendo a sus propios integrantes. Hace notar que la expulsión considerada como el único procedimiento aplicable a los legisladores tiene el inconveniente de que hace posible retirar del cargo al legislador, pero no evita que éste pueda regresar a la Cámara si vuelve a ser electo. Adam Clayton Powell fue, por ejemplo, excluido de la Cámara de Representantes por una conducta indebida, y no obstante ello sus electores de Harlem lo regresaron a la Cámara de Representantes en la siguiente elección. Este caso ocurrió en 1969, habiéndosele imputado serios cargos al legislador, consistentes en el desvío de fondos de la Cámara de Representantes para usos propios y de terceros, así como la elaboración de informes falsos relativos a gastos efectuados en moneda extranjera, entregados al Comité de Administración de dicha Cámara.

El propio Berger hace notar que en las discusiones del texto constitucional y en las explicaciones dadas por algunos de los convencionistas de Filadelfia estaba presente la idea de que los legisladores sí podían ser sometidos al *impeachment*. Wilson se refirió expresamente a este punto durante la convención y Hamilton, en *El Federalista*, consideraba a los senadores como sujetos del referido *impeachment*.⁵⁷

⁵⁶ *Op. cit.*, nota 26, p. 225.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 229.